

Du principe de la responsabilité politique des ministres et de son application éventuelle en Irak

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

Mohammed-Hussein EL-FARTOSY

(IRAK)



GENÈVE
COOPÉRATIVE D'IMPRIMERIE
1956

**Du principe de la responsabilité politique
des ministres et de son application éventuelle
en Irak**

T H È S E

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

Mohammed-Hussein EL-FARTOSY

(IRAK)

GENÈVE
COOPÉRATIVE D'IMPRIMERIE
1956

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel autorise l'impression de la thèse présentée par M. Mohammed Hussain EL-FARTOSY, intitulée Du principe de la responsabilité politique des ministres et de son application éventuelle en Irak, en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions exprimées.

Neuchâtel, le 29 octobre 1955.

Le doyen de la Faculté de droit :

Maurice ERARD.

A ma mère



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550816_0066

INTRODUCTION

Le régime parlementaire se caractérise par la responsabilité politique des ministres

AVANT-PROPOS

On a dit que la responsabilité du pouvoir exécutif était une condition essentielle de la liberté politique. Sous le règne de la loi, c'est ce pouvoir qui doit en assurer l'exécution. Ce peut-être, précisément, pour lui, une tentation de la violer ¹.

La responsabilité de l'exécutif apparaît comme le ressort du régime parlementaire, ou gouvernement du cabinet, ainsi qu'on le nommait autrefois. Elle permet au parlement de jouer le rôle prédominant. Au cas de conflit entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot appartient aux assemblées, c'est-à-dire à la nation, dont le parlement est, ou doit être, le représentant ².

L'idée de la responsabilité ministérielle est, du reste, une conséquence du régime parlementaire, qui postule l'irresponsabilité du chef de l'Etat dans toutes ses activités publiques ³.

¹ Esmein. *Eléments de dr. const.* Paris, 1899, p. 80.

² Paul Gigout. *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la const. de 1875*, thèse de Dijon, 1898, p. 2.

³ Arsel Ilhan. *La responsabilité poli. ministérielle et la chambre des Lords*, thèse de Genève, 1949, p. 21.

Voir encore les thèses suivantes :

J. Clos. *De la responsabilité des ministres*, thèse de Paris, 1886.

Crayssac. *De la responsabilité des ministres*, thèse de Bordeaux, 1890.

Vande Velde. *De la responsabilité du pouvoir exécutif au point de vue politique et pénal dans la const. de 1875*, thèse de Rennes, 1893.

Maurice Wells. *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les chambres hautes*, thèse de Paris, 1898.

1. *Définition du régime parlementaire*

L'histoire constitutionnelle nous montre que les rapports entre les pouvoirs de l'Etat peuvent se combiner de façons très diverses.

La relation qui nous intéresse, ici, est, avant tout, celle qui unit l'exécutif au législatif. Les multiples formes du gouvernement pratiquées aujourd'hui s'échelonnent, à vrai dire, en une gamme de systèmes très variés, mais une grande partie d'entre elles sont groupées sous le nom générique de régimes parlementaires. La monarchie constitutionnelle anglaise en est selon l'opinion de M. Esmein, la réalisation la plus typique ⁴.

Le régime parlementaire, ne se présente plus, il est vrai, comme une fin en soi, il n'est qu'un moyen d'atteindre à la meilleure forme de gouvernement ⁵.

Dans la théorie classique, le régime parlementaire est un régime d'équilibre des pouvoirs. D'un côté, le parlement, de l'autre, le chef de l'Etat, irresponsable. La marche des affaires publiques doit résulter de la collaboration de ces deux organes, et le cabinet est l'instrument de cette collaboration. Il découle de la nature des rapports entre les pouvoirs que, si le chef de l'Etat nomme les ministres, le parlement peut les révoquer. Et l'obligation, pour un ministère, de se retirer lorsqu'il n'a plus la confiance du parlement constitue, précisément, le principe de la responsabilité politique ⁶.

Selon la doctrine dominante, le gouvernement parlementaire se définit comme un système dualiste des pouvoirs, en tant qu'il implique nécessairement cette dualité des organes législatif et exécutif ⁷.

Pour le Doyen Duguit, « le régime parlementaire est la solution la plus pratique, qui assure les meilleures garanties à la liberté ; il

⁴ Esmein-Nezard. T.I., p. 159. Voir dans le même ordre d'idées : Mestre. La const. de l'Etat « la réforme de l'Etat », Paris 1936, p. 77.

Barthélémy-Duez. Traité, 1933, p. 147.

Henry-Nezard. Eléments de dr. public. Paris 1931, p. 126.

E. Lambert. Le gouvernement des juges, Paris 1921, p. 15.

⁵ Burdeau. Le régime parlam. dans les const. européennes d'après-guerre. Paris, 1932, p. 424.

⁶ J. Barthélémy. Le gouvernement de la France, Paris, 1939, p. 104, du même, son traité, p. 159.

⁷ Carré de Malberg. Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, 1922, T. II., p. 68.

repose sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le parlement et le gouvernement, égaux en prestige et en influence »⁸.

Le régime parlementaire s'est d'abord adapté exclusivement aux monarchies constitutionnelles, mais l'exemple de la France montre qu'il est parfaitement compatible avec la forme républicaine.

En étudiant le développement du droit constitutionnel, dans le passé et le présent, on arrive à la conclusion que c'est en Angleterre que le gouvernement parlementaire connaît sa plus longue histoire et sa réussite la plus évidente⁹.

Cette réussite dut son origine à une guerre générale à la fois intellectuelle et civile ; il fallut une série de révolutions pour qu'elle trouvât une première expression. Mais, ensuite, toutes les revendications ont admirablement abouti, grâce à de raisonnables compromis politiques, jusqu'à ce qu'enfin le peuple pût élire « des hommes qui sont censés être les plus sages et les plus influents, les chargeant de délibérer et de décider pour lui »¹⁰.

Puis ce régime fut importé sur le continent. Il le fut, assurément, en des formes diverses. On peut toutefois définir le régime parlementaire comme celui dans lequel la direction générale des affaires publiques émane d'une collaboration entre le parlement et le chef de l'Etat irresponsable, par l'intermédiaire d'un cabinet responsable, « cheville ouvrière » du régime, comme le nommait Barthélémy¹¹.

⁸ Duguit. Traité de dr. const. Paris, éd. 1923. T. II, p. 639.

Esmein, lui aussi, conçoit le régime parlem. de la même manière. Voir :

Esmein-Barthélémy. Ed. de 1914, p. 151 et

Esmein-Nezard. 1927. T. I, p. 169.

⁹ Harold Laski. Le gouvernement parlem. en Angleterre, Paris, 1950, p. 1.

¹⁰ James Bryce. La république américaine. Paris, 1900. T. III, p. 351.

¹¹ J. Barthélémy-Duez. Traité, p. 159. Pour d'autres définitions du régime parlementaire, voir :

Capitant. Le régime parlem. « Mélanges Malberg », Paris, 1933, p. 40.

Duguit. Traité. T. II, p. 639, éd. 1923.

Redslob. Le régime parlem. Paris, 1924, p. 5.

Hauriou. Précis de dr. const. 2e éd., p. 360.

Mirkiné Guetzevitch. Rev. de dr. publ. 1935, p. 671, et son ouvrage : Les nouvelles tendances de dr. const., p. 15.

J. Laferrière. Manuel, 1947, p. 766.

Vedel. Manuel, 1949, p. 374.

Marcel Prélôt. Précis de dr. const. 1952, p. 471.

Carré de Malberg. Contribution. T. II, p. 87.

Villers. Rev. de dr. publ. 1951, p. 375, art. sous le titre « La convention pratique-t-elle le gouvernement parlementaire ? ».

2. De quelques caractères du régime parlementaire

A. Les partis politiques

Depuis la dernière guerre, les partis politiques jouent un rôle remarquable, non seulement dans les pays à régime parlementaire, où, évidemment, ils occupent une place de premier rang, mais encore, plus généralement dans tous les pays qui se réclament des principes démocratiques. On favorise toujours davantage l'introduction des partis dans la vie publique, et on voit, assez souvent, que les ministres sont choisis au sein des groupes ou qu'ils ont, au moins, leur appui ¹².

A tel point qu'on peut soutenir, sans exagération, que la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques. On comprend, dès lors, les tendances qui cherchent à donner aux groupes une base dans la constitution, et à définir, en droit, le rôle qu'ils détiennent, en fait, depuis longtemps. Rôle d'organes formateurs de la volonté étatique. « Les partis politiques sont l'un des éléments les plus importants de la démocratie réelle », remarquait le savant autrichien M. Hans Kelsen ¹³.

A la fin de la guerre de 1914-18, l'Europe subit un grand mouvement constitutionnel. Toutes les nouvelles constitutions ont été élaborées dans des circonstances sociales et politiques analogues ¹⁴. Elles ont, pour la plupart, adopté le régime parlementaire, dont la règle principale réside, on l'a vu, dans le principe de la responsabilité politique des ministres, c'est-à-dire dans le pouvoir de la majorité parlementaire de démettre le gouvernement, et dans l'obligation corrélatrice, pour le ministère, de se retirer dès qu'il fait l'objet d'un vote de défiance.

En réalité, un vote de défiance destiné à révoquer le cabinet n'est jamais l'œuvre de parlementaires indépendants, mais bien de groupes politiques représentés par le parlement. Les partis peuvent seuls en manifestant leur désaccord avec le gouvernement, imposer la retraite collective ou individuelle de ses membres. Cela explique,

¹² Pelloux. Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre, dans la revue de dr. publ. 1934, p. 238.

¹³ H. Kelsen. La démocratie, sa nature, sa valeur, traduction française par Eisenmann, Paris, Sirey, 1932, p. 18 et suivantes.

¹⁴ M. Guetzevitch. Les const. de l'Europe nouvelle, Paris, 1938, p. 7.

pour une bonne part, le prestige dont jouissent, aujourd'hui comme auparavant, les groupes politiques.

La révocation des ministères, comme, d'ailleurs, leur nomination, dépend donc, au premier chef, de la position que prennent les partis ; et de nouvelles constitutions ont même voulu rationaliser la procédure, en introduisant le système de l'élection du cabinet par le parlement ; ce qui en général, revient à le faire élire par des groupes organisés et peu nombreux ¹⁵.

Cette procédure, qui fut inscrite dans bien des constitutions après la première guerre mondiale, se heurtait, à de graves objections. C'est ainsi qu'elle a été critiquée à bon droit par Redslob, qui la dénonçait comme contraire à la théorie du régime parlementaire ¹⁶. Et M. le professeur Maurice Batelli n'hésitait pas à écrire que « ce qui, de nos jours, empêche le chef de l'Etat de choisir librement ses ministres, c'est la force croissante des partis politiques » ¹⁷.

A l'époque actuelle, les partis sont devenus une réalité. C'est la force vive de tous les régimes constitutionnels, et la forme nécessaire de l'exercice du pouvoir. Ces partis groupent les hommes de mêmes opinions, pour leur permettre de jouir d'une influence efficace sur les affaires publiques ¹⁸.

Quelle portée pratique convient-il donc d'attacher à la position réelle des partis dans un régime parlementaire ? Vraisemblablement, c'est une garantie que la volonté populaire pourra se faire entendre. Si l'absence des groupes politiques ne porte pas une atteinte irrémédiable au système démocratique, elle en compromet le fonctionnement. Dans le parlementarisme actuel, par le recours à leurs forces sociales, les partis prononcent l'arrêt de mort de tous les gouvernements qui se sont opposés à la tendance de la majorité populaire.

L'ancienne loi électorale tchécoslovaque du 26 février 1920 reconnaissait la qualité véritable des groupes politiques, en incor-

¹⁵ Gordon. Les nouvelles const. européennes et le rôle du chef de l'Etat, Paris, 1932, p. 155.

¹⁶ Redslob. Le régime parlam. op. cit., p. 198. La const. autrichienne avant la revision de 1929 avait organisé, dans son art. (70), l'élection du gouvernement par les groupes parlementaires : voir, Dareste. Les const. modernes. T. I, p. 117 et 148.

¹⁷ M. Batelli. L'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, Genève, 1943, p. 8.

¹⁸ H. Kelsen. Op. cit., p. 19.

porant cette notion dans son texte. Ce qui amena le tribunal électoral tchécoslovaque à décider : un député, élu sur la liste d'un parti, puis exclu par son parti, peut être privé de son siège par une décision judiciaire ¹⁹.

Selon Barthélémy, la place réservée aux partis dans le nouveau droit constitutionnel se précise surtout avec le système des commissions permanentes, qui jouent le rôle très ingénieux de « petits » parlements, pendant les vacances du « grand » parlement ²⁰.

La constitution tchécoslovaque, qui prévoyait la chute du cabinet après un vote de défiance, connaissait également un autre moyen d'obtenir le même résultat : c'est la décision du comité des représentants des partis, organe suprême dans la vie politique du pays. Sitôt que le comité constate un désaccord entre les groupes et le gouvernement, les ministres donnent leur démission ²¹.

En résumé, les partis politiques sont nécessaires à la bonne marche du gouvernement parlementaire. La théorie, ainsi que la pratique, nous amènent à reconnaître cette nécessité, qui se fonde sur l'idée que « la démocratie est un compromis : un système majoritaire-minoritaire » ²². M. Laski ne soutient-il pas que le parlementarisme ne saurait fonctionner sans les partis politiques ? « Le système des groupes signifie qu'aucun gouvernement ne peut se constituer avant que le peuple ait élu l'assemblée législative » ²³.

Le régime parlementaire n'est, en somme, que l'organisation constitutionnelle de la lutte des partis pour la conquête du pouvoir. Evidemment, l'arrivée au pouvoir n'est pas une fin en soi ; mais elle seule permet la mise en œuvre des programmes de groupes destinés à hausser le niveau social, et à améliorer les conditions générales du bien-être humain. « Sans partis, pas de régime parlementaire », conclut, à ce sujet, M. Barthélémy ²⁴. C'est pourquoi nous

¹⁹ Peska. Le tribunal électoral de la République tchécoslovaque dans la rev. de dr. publ., 1923, p. 318.

²⁰ J. Barthélémy. Essai sur le travail parlem. et le système des commissions « bibliothèque de l'institut international de dr. publ. », Paris, 1934, p. 18.

Dans le même sens :

M. Guetzevitch. Le régime parlem. dans les const. européennes d'après-guerre. Paris, 1934, p. 48.

²¹ Burdeau. Le régime parlem., op. cit., p. 312.

²² H. Kelsen. Op. cit., la démocratie..., p. 50, 67, 72.

²³ H. Laski. Grammaire de la politique, Paris, 1933, p. 189.

²⁴ J. Barthélémy. L'introduction du régime parlem., en France, Paris, 1904, p. 145.

n'avons pas pu nous dispenser de parler des partis politiques. Une étude historique eût visiblement dépassé le cadre de ce travail. Il convenait toutefois de rappeler l'existence de ces institutions, leur formation, leurs programmes, leurs passions. Le jeu des partis est donc supposé connu. Il est une condition indispensable du régime parlementaire.

B. *Irresponsabilité politique du chef de l'Etat, spécialement en Angleterre et en France.*

Un des principes du parlementarisme qui trouve sa justification dans les plus sérieuses considérations expérimentales est l'irresponsabilité du chef de l'Etat.

Les Anglais ont donné à ce problème une solution qui est devenue classique. Ils ont déferé la responsabilité du roi aux ministres, en leur accordant le pouvoir de décision. C'est ce système que résume la formule énergique « le roi ne peut mal faire » ²⁵.

Avec la dignité et l'importance de son rang, le chef de l'Etat, roi ou président de la république, ne peut pas être soumis à une responsabilité constitutionnelle effective. Le pays serait dangereusement troublé chaque fois que cette responsabilité serait mise en cause. Malgré le prestige et l'influence du chef de l'Etat sur la marche des affaires publiques, et bien qu'il soit considéré comme « La force génératrice du mécanisme » ²⁶, toutes ses fonctions ne lui sont attachées que nominalemeut, et, par conséquent, une véritable responsabilité du pouvoir exécutif ne peut guère se concevoir que sous la forme de la responsabilité ministérielle, comprise, plus spécialement, dans son sens politique. Cette dernière postule elle-même l'irresponsabilité du chef de l'Etat, grâce à laquelle seul le pouvoir exécutif obtient une certaine stabilité. Si, en effet, au milieu des chutes répétées des ministères, il ne restait pas, dans le gouvernement, un organe permanent, capable de maintenir les traditions essentielles de l'Etat, et de rendre plus sûres ses relations extérieures, il faudrait continuellement craindre de violentes secousses dans l'évolution politique interne ; et le crédit du pays à l'étranger risquerait certainement d'être amoindri ²⁷.

²⁵ P. Gigout. Op. cit., p. 37.

²⁶ Redslob. Le régime parlam., op. cit., p. 5.

²⁷ P. Gigout. Op. cit., p. 38.

En régime parlementaire, le véritable rôle du chef de l'Etat est, avant tout, affaire de souplesse et de doigté. Il dirige de haut la politique nationale, sans avoir l'air d'imposer une volonté contraire à celle de ministres qui s'appuient sur une majorité. En nommant les membres du cabinet, il doit se mettre en accord avec la volonté populaire.

Si l'irresponsabilité du chef de l'Etat est totale en monarchie, elle n'a pas un caractère absolu en république. Mais elle n'en est pas moins, dans un cas comme dans l'autre, une donnée fondamentale du régime parlementaire ; elle assure l'indépendance du titulaire de l'exécutif, et permet de distinguer le parlementarisme du gouvernement des Assemblées ²⁸.

En France, aux termes de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la règle était l'irresponsabilité. La responsabilité du président de la république était tout à fait exceptionnelle. D'ailleurs, elle n'était pas prise dans le sens politique, mais seulement pénal. « Politiquement, les ministres seuls sont responsables devant les chambres : la personne et les actes du président ne doivent jamais être pris à partie » ²⁹.

Le président de la République française est choisi sous la pression de l'opinion publique, et cela lui permet d'exercer sur les ministres l'autorité morale qui dérive de son prestige. On peut constater donc que le chef de l'Etat français joue en fait le rôle auquel le destine la stabilité de ses fonctions. Il est, sinon le chef, tout au moins le régulateur de la politique.

En Angleterre, la situation du chef de l'Etat s'analyse différemment, en pratique comme en théorie. Le roi continue à faire les gestes du gouvernement, mais il ne gouverne plus. Autrement dit, le peuple anglais s'est donné une double royauté et deux chefs ; l'un est héréditaire, l'autre nommé à temps, qui déploie toute la réalité du pouvoir ³⁰.

Il est intéressant de remarquer qu'à l'époque de la monarchie Victorienne, la reine n'était jamais considérée comme un instrument passif entre les mains de ses ministres. Harold Laski affirme que la reine fut toujours un agent actif dans la conduite du gouvernement. Elle a joué un rôle considérable dans le choix de ses ministres ; elle a assuré l'arrivée de certains et empêché, pour d'autres, leur nomi-

²⁸ Redslob. *Op. cit.*, p. 6.

Laferrière. *Manuel*, p. 773.

²⁹ Esmein. *Eléments*. T. I, p. 157 et 480. T. II, p. 222.

³⁰ Sidney Low. Cité par Barthelémy. *Traité*, p. 164.

nation ; elle n'a pas hésité à imposer ses vues en politique intérieure aussi bien qu'étrangère, « elle avait ses propres idées sur les affaires étrangères ; et essayait d'en résoudre les questions difficiles derrière le dos du cabinet. Elle cherchait, souvent avec succès, à connaître les opinions individuelles des ministres, dans l'espoir de faire jouer une fraction contre l'autre » ³¹.

Mais il faut noter que, depuis la mort de la reine Victoria, les prérogatives royales se sont affaiblies. Le monarque anglais, dès lors, n'a pas exercé une influence notable dans la conduite générale du gouvernement. Désormais, conclut Harold Laski, la liberté du roi quant au choix des ministres est plus limitée qu'il ne le semble. Cette liberté se réduit au droit, quand exceptionnellement la désignation du leader du parti est douteuse, d'opter entre un petit nombre de noms. C'est évidemment un état de choses qui découle normalement de la nature du système de partis ³².

En bref, la composition du gouvernement anglais à l'époque actuelle, et la manière dont il traite les affaires, délimitent étroitement le rôle du chef de l'Etat. Dans ce pays, en règle générale, l'exécutif a été présidé alternativement par le leader des deux grands partis qui s'opposent au sein des communes. Le roi appelle le chef du parti majoritaire, et c'est pour cette raison que le cabinet britannique a été essentiellement qualifié de « comité du parti ou de la coalition qui dispose d'une majorité à la chambre des Communes » ³³.

L'effacement du monarque est une conséquence de son inviolabilité, qui peut se comparer à l'irresponsabilité du président de la République française ³⁴.

L'inviolabilité du chef de l'Etat, et son corollaire, la responsabilité ministérielle, ne signifiaient toutefois pas, pour Guizot, que l'intention du roi ou du président de la république fût étrangère aux actes des ministres, ni que les actes des ministres fussent étrangers à la volonté du chef de l'Etat ³⁵.

Constitutionnellement, l'irresponsabilité est devenue la règle de toute magistrature présidentielle ou royale. L'élément primordial du pouvoir exécutif est, en revanche, représenté par un ministère

³¹ Harold Laski. Le gouvernement parlementaire, op. cit., p. 269-270.

³² Idem, p. 283.

³³ H. Laski, Le gouvernement parlem., op. cit., p. 139.

³⁴ J. Barthelémy. Précis de dr. const., 1938, p. 96.

³⁵ Guizot. Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France. Collection Pastoret, objets constitutionnels. T. 46, p. 31.

responsable. Cette conception fut admise dans la pratique anglaise, puis dans les institutions françaises, sous la troisième et sous la quatrième républiques. Il est bien entendu que le chef de l'Etat n'en demeure pas moins responsable dans une certaine mesure, moralement, de la sécurité et de la prospérité de la nation ³⁶.

La responsabilité dont le chef de l'Etat est déchargé, en régime parlementaire, ne disparaît donc pas. Elle passe au cabinet ministériel. C'est lui qui répond des actes du chef de l'Etat. Parmi ces actes, les uns concernent l'exécution des lois ; les autres, d'une nature discrétionnaire, supposent une décision arbitraire. Or la responsabilité ministérielle offre la meilleure garantie contre les abus qui pourraient résulter de l'accomplissement de ces deux catégories d'actes, singulièrement de la seconde. C'est avec raison que la doctrine parlementaire a partout érigé en règle que le chef de l'Etat, une fois élu, est couvert par ses ministres. Il acquiert ainsi une situation indépendante, qui ne souffre aucune révocation, directe ou indirecte. Excepté le cas, peu vraisemblable, où un président de la république serait poursuivi en vertu de l'étroite responsabilité pénale qui lui incombe, par exemple, pour haute trahison, comme le prévoit la constitution française de 1946 ³⁷.

Tant que les ministres, en régime parlementaire, font l'objet d'une responsabilité politique devant les chambres d'une manière à la fois solidaire et individuelle, il n'est pas possible d'instituer la responsabilité politique du chef de l'Etat ³⁸.

« Le chef de l'Etat n'est donc pas le souverain, la volonté suprême est celle du peuple » constate Redslob ³⁹.

C. Responsabilité politique des ministres devant les chambres.

La responsabilité politique des ministres devant les chambres est le trait le plus significatif du gouvernement parlementaire. C'est la possibilité, pour les assemblées, de mettre fin à un ministère en le renversant. Comme nous l'avons vu, le chef de l'Etat n'est pas res-

³⁶ Voir dans le même ordre d'idées :

H. Leyret, *Le président de la république, son rôle, ses droits, ses devoirs*. Paris, 1913, p. 32 et 218.

³⁷ P. Gigout. *Op. cit.*, p. 39 et 43.

³⁸ E. Gordon. *Op. cit.*, p. 47.

³⁹ Redslob. *Le régime parlementaire*. *Op. cit.*, p. 8.

ponsable de la conduite du gouvernement, les ministres seuls le sont ⁴⁰.

Une fois admis en principe que le gouvernement doit s'appuyer sur la majorité dans les chambres, il en résulte, pour conséquence immédiate, qu'il doit se démettre quand il n'a plus cette majorité derrière lui. La responsabilité politique est la sanction suprême en laquelle se résume le système parlementaire ⁴¹.

L'obligation morale de céder la tribune ministérielle à d'autres hommes politiques, lorsque le parlement retire son appui au cabinet, caractérise la responsabilité dite politique des membres du gouvernement parlementaire ⁴². Cette responsabilité est, pour M. Esmein, « la seule qui aboutisse nécessairement devant le parlement et ne puisse aboutir ailleurs » ⁴³.

Dans le régime présidentiel, tel qu'il fonctionne actuellement aux Etats-Unis, les ministres sont responsables seulement à l'égard du chef de l'Etat et non du parlement. Un régime semblable exclut la règle fondamentale du gouvernement du cabinet, dans lequel le ministère doit démissionner quand il perd la confiance des chambres. La retraite, au cas d'un vote hostile, étant considérée comme la sanction naturelle et nécessaire de la responsabilité politique, il ne reste dès lors plus au chef de l'Etat qu'à révoquer le cabinet qui a perdu la confiance des chambres, à moins qu'il ne prononce la dissolution de l'assemblée ⁴⁴.

D. *L'unité du ministère et la solidarité ministérielle.*

Une autre condition essentielle de la formation du gouvernement parlementaire, c'est l'existence d'un chef, premier ministre (ainsi qu'on l'appelle en Angleterre), ou président du conseil (d'après l'expression française), à la tête du ministère considéré comme organe collectif et solidaire ⁴⁵.

⁴⁰ Voir :

Mirkiné Guetzevitch. Les nouvelles tendances de dr. const. 1931, p. 15.

Laferrière. Manuel, p. 769 et 773.

⁴¹ J. Barthélémy. L'introduction du régime parlem. en France, op. cit., p. 276.

⁴² Redslob. Le régime parlem., op. cit., p. 12.

Dicey. Introduction à l'étude du dr. Paris, 1902, p. 386.

⁴³ Esmein-Nezard. 1928, T. II, p. 257.

⁴⁴ Laferrière. Manuel, p. 775.

⁴⁵ Sur l'évolution historique de la présidence du conseil en France, voir : Maurice Deslandres. Histoire const. de la France, Paris, 1937, T. II, p. 1. Vedel. Manuel, p. 168.

Dès ses débuts, le cabinet dirigé par le premier ministre ou le président, est chargé d'établir le programme du gouvernement, c'est-à-dire son plan de travail. Pour pouvoir arrêter une ligne politique commune, le cabinet doit être composé de membres qui soient en communauté d'opinion. L'homogénéité ministérielle est naturellement assurée quand tous les membres du gouvernement appartenant au même parti, ayant la même doctrine politique, acceptent la direction du même chef, le leader de leur parti ⁴⁶.

L'unité du ministère permet seule d'élaborer et d'appliquer un futur programme. Le président du conseil, ou le premier ministre, est l'homme destiné à personnifier cette unité et à traduire la solidarité des membres du gouvernement.

L'unité de l'action gouvernementale nécessite une coordination entre les ministres. Si cette coordination vient à manquer, l'unité du cabinet est menacée. Le parlementarisme exige donc l'existence d'une communauté de vues entre les membres du ministère, afin que le gouvernement puisse exercer une direction ferme et sûre.

Pour que le cabinet soit composé de manière suffisamment homogène, le chef de l'Etat ne choisira pas lui-même les ministres. La règle est qu'il appelle le leader de la majorité, ou l'homme qui au sein de cette majorité, est le plus en vue, et qu'il le charge de nommer les ministres qui seront ses futurs collaborateurs ⁴⁷.

L'ensemble des ministres constitue un organe auquel incombe, on l'a vu, l'entière responsabilité de la conduite du gouvernement. Le parlementarisme impute aux ministres une responsabilité solidaire. Leur tâche est non seulement de prendre les mesures nécessaires à la bonne marche de leur département respectif, mais encore d'examiner, de discuter et d'arrêter les décisions qui, pour devenir effectives devront encore être soumises à la signature du chef de l'Etat.

En Angleterre, l'unité ministérielle se réalise aisément. La communauté d'opinion entre les ministres est un axiome indiscutable, tant que le premier ministre est le chef de la majorité.

En France, où l'on ne rencontre guère que des gouvernements de coalition, cette unité n'est évidemment obtenue qu'autant « que les membres du ministère s'accordent à laisser de côté les questions sur lesquelles leur doctrine diffère, et à limiter leur action aux questions sur lesquelles leur entente peut se réaliser » ⁴⁸.

⁴⁶ Laferrière. Manuel, p. 791.

⁴⁷ Esmein-Barthelémy. *Eléments*, 1914, p. 154.

⁴⁸ Laferrière. *Op. cit.*, p. 792.

La solidarité ministérielle contraint les ministres d'adopter une attitude commune à l'égard des assemblées qui peuvent mettre en jeu leur responsabilité. La règle veut que, si un désaccord entre les membres du gouvernement vient à rompre cette solidarité, les ministres dissidents soient révoqués, ou que le cabinet donne collectivement sa démission ⁴⁹.

Bref, la solidarité ministérielle, dans la pratique parlementaire, présente un double caractère. D'une part, au moment des débats, elle est imposée, semble-t-il, par la situation même, en raison du vote qui va être émis. D'autre part, si l'on examine la vie propre du cabinet, le plan et la méthode d'action du gouvernement doivent toujours être dominés par l'idée de la responsabilité solidaire. C'est cette idée qui préside à la formation du ministère. C'est elle encore qui inspire ses démarches ultérieures. C'est elle enfin qui dicte son attitude devant les Chambres ⁵⁰.

E. *Droit de dissolution.*

La dissolution des deux chambres, ou de la seule chambre des députés de la nation, est l'acte du chef de l'Etat qui met fin à l'existence d'une chambre avant l'expiration de son mandat, la dissolution donnera lieu à de nouvelles élections générales.

Pour exercer ce droit, le Doyen Duguit prétend que le chef de l'Etat doit attendre un vote de la chambre. « Avant ce vote, la dissolution est prononcée contre le verdict du suffrage universel ; il faut attendre un conflit entre le gouvernement et la chambre » ⁵¹.

En régime démocratique parlementaire, la dissolution ne doit être considérée que comme une consultation suprême de l'opinion publique, que l'on appelle à statuer en dernier ressort. De cette manière, la nation peut intervenir politiquement dans sa gestion, et se prononcer de manière non équivoque pour ou contre l'attitude du gouvernement ⁵². C'est pourquoi Duguit qualifiait très exactement cette procédure parlementaire d'un « appel au pays suivi du jugement du peuple » ⁵³.

Le droit de dissolution a son origine en Angleterre. Toutefois, il n'a pas tardé à y apparaître comme une prérogative royale abusive

⁴⁹ Vedel. *Op.cit.*, p. 443.

⁵⁰ J. Mayoux. La solidarité ministérielle, thèse de Paris, 1918, p. 20-21.

⁵¹ Duguit. *Traité*, T. IV, p. 577.

⁵² Paul Matter. La dissolution des assemblées parlem. Paris, 1898, p. 32.

⁵³ Duguit. *Traité*, T. II, p. 645.

à l'encontre du parlement. Les droits des chambres se développant, la menace de dissolution prit, peu à peu, un autre caractère, mieux réglementé, jusqu'au moment où elle devint l'une des règles fondamentales de toutes les constitutions parlementaires modernes.

Désormais, la dissolution n'est généralement possible que dans le cas d'un conflit entre le gouvernement et les assemblées. La tradition républicaine a prouvé qu'elle n'était pas hostile à cette procédure. Presque tous les gouvernements parlementaires ont réservé ce droit au chef de l'Etat, en précisant s'il était applicable à l'égard d'une seule chambre, ou des deux simultanément.

Le professeur Laferrière a distingué la dissolution royale ou présidentielle de la dissolution ministérielle. Dans le premier cas, il s'agit de trancher le conflit qui oppose le parlement non pas au cabinet, mais bien au chef de l'Etat. Cela se produit aussitôt que le président ou le roi, essayant de suivre une politique personnelle, désapprouve les actes du ministère qui, lui, a l'appui des chambres. Dans le second cas, le cabinet demande lui-même au chef de l'Etat de prononcer la dissolution. Cette dissolution ministérielle est plus conforme au parlementarisme ⁵⁴.

Si donc il est bien exact que le véritable régime parlementaire vise essentiellement au maintien de l'équilibre entre les pouvoirs, et au bon aménagement de leur fonctionnement, on peut considérer le droit de dissolution comme un élément nécessaire de ce régime, requis par les principes mêmes qui sont à la base du gouvernement parlementaire.

La plupart des auteurs qui se sont exprimés à ce sujet soutiennent fermement cette thèse, et Redslob lui-même attribue la force vitale du régime parlementaire à un double mécanisme : la responsabilité ministérielle et la dissolubilité des chambres. Cette dernière devient, dans cette conception, le contre-poids de la responsabilité gouvernementale. L'absence de ce droit entraînerait la rupture de l'équilibre entre les pouvoirs établis, et partant, la négation du régime parlementaire ⁵⁵.

⁵⁴ Laferrière. *Op. cit.*, p. 800.

⁵⁵ Redslob. *Op. cit.*, p. 117.

Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, éd. 1884, livre II, p. 143.

Duguit. *Traité*, T. II, p. 645 et T. IV, p. 581.

Esmein-Nezard. *T. II*, p. 180.

J. Barthélémy. *Traité*, 1933, p. 636 et 693.

Hauriou. *Précis*, p. 459.

Il est juste, par ailleurs, que ce droit soit exercé par le chef de l'Etat à la demande du cabinet, quand celui-ci est en désaccord avec le parlement. En effet, si le parlement, d'un côté, est sans cesse en mesure de renverser le gouvernement, et si, d'un autre côté, le cabinet ne pouvait plus se prévaloir de son droit de dissolution, le gouvernement se trouverait dans une position de constante subordination envers le parlement. Il serait vaincu d'avance dans tous les différends qui pourraient surgir. Le droit de dissolution ministérielle est ainsi « un des rouages naturels, presque indispensables », du gouvernement parlementaire ⁵⁶.

Dès lors, si considérable soit-elle, l'opinion contraire de M. Mirkin Guetzevitch ne nous semble guère défendable. Le parlementarisme ne saurait normalement fonctionner sans droit de dissolution ⁵⁷.

Examinons comment ce droit de dissolution s'exerce en Angleterre. Dans ce pays, on le considère comme un moyen de recourir à la consultation populaire. Ce recours ne suppose pas toujours un conflit entre le cabinet et les communes. Pratiquement, le gouvernement anglais use de ce droit quand il y a lieu d'admettre que la chambre a cessé de représenter l'opinion publique. Lorsque le premier ministre estime que la politique du parlement est en désaccord avec le sentiment populaire, ou qu'une série d'élections partielles (municipales, par exemple) s'est montrée contraire au gouvernement, ou encore qu'une circonstance politique particulièrement urgente requiert l'avis de la nation, la dissolution présente une très grande utilité ⁵⁸.

Chez les Anglais, avant la révolution de 1688, seul le roi était investi du droit de dissolution. Il l'exerçait chaque fois que la présence des députés du peuple le gênait. Alors, la dissolution prenait le caractère d'une pénalité contre la nation. Evidemment, employé de cette façon-là, le droit de dissolution est un instrument essentiellement antidémocratique ⁵⁹.

⁵⁶ Laferrière. *Op. cit.*, p. 805.

Esmein-Nezard. T. II, p. 182 et 185. (8^e éd.).

Hauriou. *Précis*, p. 422.

Jeze. *Les principes généraux du droit administratif*, 1930, T. II, p. 636.

⁵⁷ M. Guetzevitch. *Les nouvelles tendances*, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁸ Anson. *Lois et coutumes de la const.* T. I, p. 327.

Maurice Amos. *La const. anglaise*, Paris, 1935, page 98.

⁵⁹ Stubbes William. *Histoire const. de l'Angleterre*, 1927, T. III, p. 560.

Il faut reconnaître, cependant, que la nature et les effets de cette institution ont beaucoup changé. De nos jours, la dissolution est devenue un moyen offert au peuple d'affirmer sa souveraineté. C'est également pour les dirigeants politiques, une possibilité de mettre en œuvre le principe démocratique dans leur gouvernement. Cela s'entend, naturellement, de la dissolution prononcée par le chef de l'Etat à la demande du cabinet, et non pas de cette dissolution arbitraire telle qu'en usaient certains monarques, et qui est une action purement personnelle, dépourvue de toute justification.

On se souvient que Lord Baldwin demanda la dissolution le 10 mai 1929, six mois avant l'expiration du mandat des communes. Les élections du 30 mai furent marquées par un succès travailliste. Cet exemple nous montre les avantages du procédé : les élections, qui se font généralement sur des personnes, vont maintenant se faire sur des questions de principe. C'est là, suivant l'expression de M. Maurice Ordinaire, « une heureuse initiative pour la meilleure éducation de la démocratie ; c'est l'heure de consultation du corps électoral » ⁶⁰.

En France, la constitution de 1875 avait attribué au président de la république le droit de dissoudre la chambre basse, à la condition qu'il fût approuvé par le Sénat. A l'époque, la chambre haute était d'origine conservatrice, et, dans la plupart des conflits qui opposaient la chambre populaire au gouvernement, elle prenait le parti de celui-ci ⁶¹. A cet égard, notons que Barthélémy se demanda pourquoi le chef de l'Etat ne pouvait dissoudre la chambre sans l'avis du Sénat ; pour lui, cette exigence conduisait à paralyser le droit de dissolution, et à le rendre inutile ⁶².

Cette faculté, ainsi comprise, pose une autre question. En cas de dissolution, la nation ne se trouve-t-elle pas privée de représentants ? Et, alors, comment peut-on, dans une situation pareille, protéger les droits des citoyens ? Le législateur n'a pas oublié de traiter ce problème. Il a pris des mesures légales qui permettent une convocation rapide du corps électoral. Par exemple, il prescrit un délai déterminé. En outre, les pouvoirs du chef de l'Etat sont strictement limités pendant la période où l'organe législatif n'est pas régulièrement constitué. Afin de prévenir tous les abus possibles qui pour-

⁶⁰ Maurice Ordinaire, *La revision de la const.* Paris, 1934, p. 82.

⁶¹ Esmein-Nezard. T. II, p. 180 et 201.

Prévost-Paradol. *Op. cit.*, p. 106.

⁶² J. Barthélémy. *Traité*, p. 688.

Gouzinet. *La dissolution des Assemblées politiques*, 1933, p. 69.

raient résulter de l'absence d'assemblée, on complétera la loi en disposant que le délai de convocation de la chambre nouvellement élue commence à courir dès le recensement général des votes.

En France, sous la troisième république, la loi Tréveneuc, du 15 février 1872, donna aux conseils généraux, assemblées administratives, un important rôle politique. C'était, là encore, un moyen de résister aux prétentions usurpatrices d'un président qui se serait défait des chambres par une dissolution irrégulière. La loi décide que les conseils généraux se rassembleraient de plein droit et nommeraient chacun deux délégués qui se réuniraient aux membres du gouvernement légal et aux députés qui auraient pu se soustraire à la violence, et formeraient une assemblée dont les décisions devraient être exécutées par toutes les autorités. Certains tiennent cette loi pour la meilleure garantie du régime en pareil cas et particulièrement lorsque l'assemblée ou celles qui lui succéderaient seraient illégalement dissoutes ou empêchés de se réunir⁶³.

N'étant qu'une prérogative nominale du chef de l'Etat, la dissolution ne doit être exercée que sur l'avis du ministère pour trancher un conflit qui l'oppose au parlement, ou pour déférer au peuple une grave décision dont la nation tout entière doit assumer la responsabilité. L'examen de cette question montre que la meilleure solution est fournie par l'exemple anglais. Pour que cette institution soit véritablement un procédé démocratique, il faut que la prérogative nominale du chef de l'Etat ne puisse être exercée qu'accompagnée du contre-seing ministériel.

Il est vrai qu'on a proposé d'atteindre le même but par une autre voie. C'est ainsi qu'à la base de son étude intitulée « la responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente », M. Gordon faisait une distinction entre la monarchie et la république parlementaire. Le roi, selon lui, doit être irrespon-

⁶³ Laferrière. Op. cit., p. 809.

Eugène Pierre. Traité de dr. pol. électoral et parlam., p. 339.

Louis Rigny. La dissolution dans la const. de 1875, thèse de Paris, 1900, p. 92.

Simon. La loi Tréveneuc et ses précédents, Paris, 1911, également : Esmein-Nezard. T. II, p. 417.

Duguit. Traité, T. IV, p. 583 et 586. Voir encore dans le même sens :

Radenac. La dissolution des assemblées législatives, thèse de Paris, 1897, p. 200.

Cannac. Le dr. de dissolution, thèse de Paris, 1927, p. 82.

Constant. Le droit de dissolution, thèse de Bordeaux, 1898, p. 180.

sable, et ne doit pas pouvoir, par conséquent, procéder à la dissolution sans l'avis du ministère. Mais, en république parlementaire, il est conforme à l'idéal démocratique que le chef de l'Etat soit responsable, et que le droit de dissolution lui appartienne en propre⁶⁴. Nous estimons toutefois qu'en pratique, les conceptions de cet auteur n'entraîneraient pas tous les avantages qu'il en espère. L'essence du parlementarisme s'oppose à une telle idée, « la dissolution gouvernementale est la seule forme de dissolution que puisse admettre la doctrine moderne du régime parlementaire »⁶⁵.

En conclusion, nous voyons que les plus éminents publicistes considèrent le droit de dissolution comme une pièce fondamentale du gouvernement du cabinet. Ce droit appartient nominale-ment au chef de l'Etat. Il n'en usera qu'à la demande du ministère, et seulement « lorsque la situation sera sans issue »⁶⁶.

⁶⁴ E. Gordon. La responsabilité du chef d'Etat dans la pratique constitutionnelle récente, thèse de Paris, 1931, op. cit. p. 55 et 155.

⁶⁵ Gouzinet. Op. cit., 1933, p. 47.

⁶⁶ Prévost-Paradol. Op. cit., p. 145.

Voir la bibliographie suivante consultée dans ce domaine :

Gouzinet. La dissolution des assemblées politiques, op. cit., u. 47.

Redslob. Une réforme constitutionnelle dans la revue politique et parlementaire, 1929, p. 195.

H. Laski. Grammaire de la politique, Paris, 1933, p. 209. Du même State of parties and the right of dissolution, London, Fabian Society, 1924.

Jèze Gaston. Les principes généraux du droit administratif, 1930, T. II, p. 636.

Redslob. Le régime parlam., op. cit., p. 117, 257, 258.

Delbez. Revue de dr. publ. « Recherche sur la classification des forces politiques », 1929, p. 371.

Dans la même revue pour :

Y. Gouet. 1923, p. 197.

Esmein-Nezard. T. I, p. 175 et 182.

Duguit. Traité, T. II, p. 645.

Barthelémy J. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. Paris, 1906, p. 591.

Du même dans la revue pol. et parlam. du 10 novembre 1934, p. 247.

Du même, son traité, p. 688.

Hauriou. Précis, 1923, p. 377.

Louis Rigny. Op. cit., p. 60.

Carré de Malberg. Op. cit., T. II, p. 377 et 409.

Jellink. L'Etat moderne et son droit, T. II, p. 161, 239 et 422.

Marcel Prélôt. Précis, p. 527.

PREMIERE PARTIE

Les ministres

CHAPITRE I

Caractères juridiques des ministres

Dans notre introduction, nous avons rappelé les principes généraux du régime parlementaire, en essayant de dégager les propriétés de cette forme de gouvernement. Maintenant, il nous semble nécessaire de déterminer les limites juridiques de la fonction ministérielle. C'est là un grand problème, si l'on mesure l'importance de cette fonction dans tous les régimes constitutionnels. Notre étude se bornera à examiner cette question dans le cadre du parlementarisme.

Le juriste anglais Bagehot considère le cabinet comme l'élu du parlement, qui le délègue à l'exercice des fonctions exécutives. Cette définition, qui fait de la fonction ministérielle une délégation des assemblées, est le fondement même de la doctrine. Elle trouve, d'ailleurs, sa confirmation dans la pratique parlementaire récente, anglaise et française. En ces deux pays, le parlement est tout et peut tout ¹.

Dans sa contribution à la théorie générale de l'Etat, Carré de Malberg pousse la conception de Bagehot jusqu'à ses dernières conséquences, lorsqu'il fait de l'exécutif « un simple agent d'exécu-

¹ Bagehot. *English constitution*, Londres, 1910, p. 342.

Voir encore :

Esmein-Nezard. T. I., p. 156.

tion » du législatif, qui, seul, possède un véritable rôle de direction².

Quant à nous, nous croyons qu'en dépit de tous les moyens légaux qui sont aux mains du parlement, et qui lui permettent de réaliser son contrôle politique ; en dépit même du pouvoir qu'il a de mettre le cabinet en minorité, et, par là, d'apporter un terme à son existence ; le ministère garde, néanmoins, dans tous les domaines, des attributions qui lui sont propres. Le gouvernement a sa tâche d'Etat, son champ de travail. La relation étroite qu'il doit maintenir entre son action et les besoins sociaux empêche qu'il ne tombe dans une complète subordination à l'égard des chambres. Celles-ci, par conséquent, ne dominent pas absolument l'exécutif, comme le voudrait la théorie moniste de Carré de Malberg³.

Le droit de dissolution n'a précisément pour but que de sauvegarder l'indépendance constitutionnelle et le dualisme des pouvoirs. C'est une arme dont le ministère peut user, à l'occasion, afin d'assurer l'équilibre des forces de la nation. Ce faisant, le gouvernement affirmera son existence propre et son action autonome. Il nous faut donc admettre que les ministres ne sont pas, au point de vue juridique, de simples agents du parlement, mais qu'ils savent, dans une large mesure, s'affranchir de sa domination. Ils ont, pour des raisons d'opportunité bien évidentes, le droit de se mouvoir librement, et cette liberté garantit leur indépendance. Il n'en reste évidemment pas moins vrai qu'en ultime analyse, « c'est toujours la volonté du parlement qui demeure décisive »⁴.

Les ministres ont donc un rôle autonome, un pouvoir propre de direction, leur situation garantit une collaboration constante en même temps qu'une séparation souple entre eux, d'une part, et les chambres, de l'autre.

Le parlement participe, dans une certaine mesure, à la fonction exécutive : spécialement, lors des discussions du budget ; plus généralement, par ses questions et ses interpellations ; en dernier ressort, par ses votes de confiance ou de défiance. En retour, l'exécutif contribue à l'action législative, en usant de son droit d'initiative, en se mêlant aux discussions parlementaires, et en promulguant les lois, une fois adoptées.

Pour toutes ces raisons, la doctrine presque unanime avait admis que l'équilibre parlementaire repose sur l'égalité et sur l'indépen-

² Carré de Malberg. Op. cit. T. II, p. 82.

³ Idem, T. II, p. 73 et 107.

⁴ Carré de Malberg. T. II, p. 84.

dance réciproque des deux pouvoirs, dont aucun ne doit exercer de prépondérance sur l'autre ⁵.

La liberté d'action du gouvernement se déduit encore du principe de l'irresponsabilité du chef de l'Etat. Car son impartialité, en matière politique, a une conséquence notable : les ministres ne sont nullement tenus, par la constitution, de suivre ses avis, ni d'élaborer leur programme à l'image de sa propre politique ; ils ne sont en aucune manière ses agents personnels. Du droit même que lui reconnaît la constitution, de nommer et de révoquer les membres du cabinet, il ne reste guère que le principe. M. Gouet, dans son ouvrage sur l'Unité du cabinet parlementaire, envisage longuement cette question, et finit par conclure, d'une façon très pertinente, que « les ministres ne sont pas les agents de la politique du chef de l'Etat, les hommes du roi ou du président de la république, ils ne sont pas non plus les hommes du parlement : ce sont des organes exécutifs, mais choisis de telle manière qu'étant les chefs de la majorité parlementaire, ils exercent les prérogatives exécutives dans le sens des vœux de la majorité du parlement » ⁶.

Les ministres ne sont donc point les délégués du chef de l'Etat, pas davantage les agents du parlement. Leur rôle politique, leur action prépondérante dans le gouvernement du cabinet, le montrent bien.

Du reste, s'ils n'étaient que de simples mandataires, leurs pouvoirs cesseraient de plein droit par la démission, ou la dissolution de leurs mandats. Or, tout au contraire, en ces hypothèses, si l'on s'en réfère à la tradition française, les ministres ne conservent pas seulement leurs attributs, mais leur conseil devient momentanément le titulaire même du pouvoir exécutif. C'est dans la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 ⁷, ainsi que dans la constitution du 27 octobre 1946, que ce principe a trouvé son exexpression la plus nette.

⁵ Esmein-Nezard. T. I., p. 243 et 288.

Duguit. Traité. T. II, p. 639 et 643.

J. Barthélémy-Duez. Traité, p. 605.

Redslob. Le régime parlam., p. 1.

Hauriou. Précis, op. cit., p. 413, 490, 498 et 524.

Moreau. Pour le régime parlam. Paris, 1903, p. 15.

⁶ Yves Gouet. De l'unité du cabinet parlam., thèse de Rennes, Paris, 1930, p. 20 et 29.

⁷ Voir sur ce point :

Esmein. Ed. 1898, p. 451 et 558.

En un mot, les ministres dans le gouvernement parlementaire forment l'élément-type du cabinet. Ils ont deux caractères : administrateurs et hommes d'Etat. Ils tirent leur force du pouvoir de la majorité parlementaire qui leur accorde sa confiance. Le mandat parlementaire est compatible avec la fonction ministérielle. Les titulaires de l'exécutif ont le droit d'entrée et de parole dans le parlement. Tant que la responsabilité politique des ministres est à la fois individuelle et collective, le cabinet doit adopter une attitude commune, que ce soit en conseil des ministres ou en dehors⁸.

⁸ Berlia. La présidence de la république. *Revue de droit public*, 1948, p. 50.
Bertrand. La présidence du conseil et le secrétariat général du gouvernement, dans la même revue, 1948, p. 435.
Wedel. Manuel, p. 439.
Laferrière. Manuel, p. 783.

CHAPITRE II

Nomination et révocation des ministres

La nomination des ministres est un attribut caractéristique du chef de l'Etat, roi ou président de la république. Le système parlementaire l'a toujours reconnu au chef de l'Etat, parce qu'il est essentiel au maintien de l'indépendance et de l'équilibre des deux pouvoirs exécutif et législatif. Le droit de nommer les ministres implique, également, celui de les révoquer¹.

Mais ces attributs ne sont pas reconnus inconditionnellement au chef de l'Etat. Voyons, tout d'abord, brièvement ce qu'il en est de la nomination du gouvernement. Le principe de la collaboration des pouvoirs, la théorie de l'unité du cabinet et de la solidarité ministérielle, le contrôle politique incessant du parlement sur l'action gouvernementale, tous ces facteurs restreignent la liberté du chef de l'Etat au choix du seul chef du cabinet. Et encore doit-il le chercher parmi les représentants de la majorité parlementaire. Dans le cas où le chef de l'Etat se trouve en face d'une majorité fortement unie sous la direction d'un petit nombre de chefs, voire d'un seul leader, la liberté du chef de l'Etat peut même être considérée comme presque nulle².

¹ Moreau. Op. cit., p. 56 et 79.

Dicey. Introduction, op. cit., éd. 1939, p. 406. Chapitre XIII : Relation between parliamentary sovereignty and the rule of law. »

Duguit. Traité, IV, p. 820.

Barthélémy-Duez. Traité, 1926, p. 536.

Esmein-Barthélémy. Eléments, p. 790.

² Duguit. Traité. T. IV, p. 201 et 820.

En Angleterre, patrie du parlementarisme, la majorité se trouve généralement condensée en un seul parti, et le roi ne peut choisir ses ministres que dans ce parti. Son rôle est donc très restreint. Cependant, cette règle connaît quelques exceptions, et on a vu des ministères de coalitions. La première coalition britannique a été formée par Asquith, en 1915-1916. Lloyd George a présidé un ministère de coalition, depuis 1916 à 1921. Lors de la crise mondiale, en 1931, Macdonald a également constitué un gouvernement de coalition, qui dura jusqu'en 1935. Enfin, invoquant la nécessité de la défense nationale, M. Churchill s'adjoignit, lui aussi, des travaillistes et des libéraux, de 1940 à 1945 ³.

Nous remarquons donc que, dans la conception anglaise, le chef de l'Etat a, théoriquement, la faculté de nommer les ministres, ou tout au moins le premier ministre ; mais que, pratiquement, cette faculté se réduit à un choix très limité par l'état de la majorité parlementaire. Dans son fameux livre sur la constitution anglaise, Bagehot considère le ministère comme un délégué de la majorité de la chambre, « une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif » ⁴.

En France, au contraire, l'expérience politique nous montre qu'il n'existe guère qu'une majorité de coalition, et, en conséquence, le choix du président de la république est réellement plus libre. Toutefois, le président du conseil était assez souvent interpellé sur la composition de son gouvernement ⁵.

Sous la III^e république la formation du gouvernement se réalisait en deux étapes : nomination par le président de la république et présentation ensuite devant les chambres. Mais la constitution du 27 octobre 1946 avait prévu un procédé marquant la prééminence politique de l'Assemblée Nationale, que la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 a contribué à rendre plus souple. Les modifications de 1954 obligent le (président désigné) à constituer son gouvernement avant l'investiture de l'Assemblée, en supprimant la règle de la majorité absolue que l'article 45 l'avait exigé avant son amen-

³ J.-F. Mugnier. De Pitt à Winston Churchill, le gouvernement du cabinet en Grande-Bretagne, thèse de Dijon, 1948, p. 9.

⁴ Bagehot. English constitution, Londres, 1910, p. 81.

⁵ Voir dans le même ordre d'idées : Bloch, le régime parlementaire en France sous la III^e République, thèse de Paris, 1905, p. 97.

Hauriou. Précis de dr. const., 1923, p. 462.

Dupriez. Les ministres. T. I, p. 43 et 212.

dement par la réforme de 1954. La nouvelle disposition de l'article modifié accroît l'autorité du président de la république et facilite la solution des crises ministérielles ⁶.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'idée de la solidarité ministérielle veut que le chef de l'Etat laisse au futur premier ministre le soin de choisir ses collaborateurs puis de les présenter, sans que celui-ci soit obligé de tenir compte des sympathies particulières ou des préférences jolitiques du chef de l'Etat. En effet, une pression qui aurait pour but de faire choisir les ministres qui ont la préférence du chef de l'Etat pourrait, très probablement, compromettre la coordination au sein du gouvernement. Le chef de l'Etat ne devrait donc pas essayer d'imposer un cabinet ni même orienter sa composition ⁷.

Résumant l'essentiel de ce problème, nous constatons que la formation du gouvernement, en régime parlementaire, dépend étroitement des partis politiques ; mieux encore, de leurs membres les plus influents. Aujourd'hui, un indépendant ne pourrait guère former un cabinet : en tout cas, il rencontrerait de grands obstacles dans la réalisation de son dessein. Un candidat à la présidence du conseil doit, en premier lieu, commencer par établir un programme clair et solide, susceptible d'être approuvé par le plus grand nombre de groupes possible. La plupart des ministres sont nommés par la coalition des partis qui détiennent la majorité. « Lorsque un cabinet de coalition est formé, relève Laski, le premier ministre doit nécessairement satisfaire le chef de l'autre parti » ⁸.

Si l'on envisage maintenant le pouvoir du chef de l'Etat de révoquer les ministres, il est nécessaire d'avoir égard, une fois de plus, à l'idée de la collaboration des pouvoirs et de l'unité du cabinet parlementaire. Le droit de révocation est, lui aussi, considérablement limité, à l'époque actuelle.

En France, M. le professeur Marcel Prélôt, nous montre que sous la troisième république, il n'y a jamais eu de révocation directe. Les différends ont toujours été réglés, soit par une démission collective décidée à l'amiable entre les deux autorités, soit par la retraite d'un ministre seulement. Par contre, dès ses débuts, la quatrième république a vu jouer la révocation ⁹.

⁶ R. Malézieux et J. Rousseau. La constitution de la IV^e République, Paris, 1955, p. 40-41.

⁷ Barthélémy-Duez, op. cit., p. 536.

⁸ H. Laski. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, 1950, p. 152.

⁹ Marcel Prélôt. Précis, op. cit., p. 521.

Il arrive cependant que la révocation d'un ou plusieurs ministres entraîne la chute globale du gouvernement, en lui faisant perdre la confiance des chambres. Certains problèmes méritent d'être évoqués.

Par exemple, lorsque le chef du cabinet est le leader de la majorité, comme c'est le cas en Angleterre, la décision de se défaire d'un ministre doit être prise par le parti qui détient cette majorité. Ensuite, l'exécution de la décision sera assurée par le roi, avec l'aide du ministère. Cette pratique permet de résoudre pacifiquement le litige, sans qu'une démission collective soit nécessaire.

Dans un ministère de coalition, comme on en rencontre, généralement, en France, en Belgique, en Italie, la question doit être traitée différemment. La démission d'un ministre indépendant peut ordinairement être acceptée sans grandes difficultés. En revanche, la révocation d'un ministre appartenant à un groupe majoritaire est souvent susceptible d'entraîner une rupture entre le cabinet et le parlement. Lorsque le président du conseil décide de se séparer d'un ou plusieurs de ses collaborateurs, qui, d'une part, brisent la solidarité et l'unité du ministère, et, d'autre part, refusent de donner spontanément leur démission, il s'entend avec le chef de l'Etat et lui soumet ses propositions au sujet de la désignation des nouveaux membres du gouvernement. Mais la composition remaniée du cabinet n'est véritablement achevée qu'à la suite du vote des chambres, auxquelles il appartient d'accorder ou de refuser la ratification. Telle est la solution que prévoit la constitution française de 1946, en ses articles 45 et 46, et qu'appliqua M. Paul Ramadier, le 4 mai 1947, en destituant de leur fonction un vice-président du conseil et plusieurs ministres ¹⁰.

En Grande-Bretagne, cette situation ne se produit pas souvent. La chambre des communes n'intervient guère lors des changements des ministres, malgré le pouvoir de contrôle étendu qu'elle a sur les membres du gouvernement. Signalons toutefois le vote du 10 mai 1940, qui fut une violente manifestation de méfiance à l'égard de M. Chamberlain et de son gouvernement. M. Chamberlain dut, en conséquence, abandonner le pouvoir à Mr Churchill. Le nouveau ministère, de coalition, dura jusqu'aux élections générales, de 1945, qui furent marquées par une victoire travailliste ¹¹.

¹⁰ Marcel Prélot. *Op. cit.*, p. 521.

Laferrière, p. 1089.

¹¹ J.-F. Mugnier. *De Pitt à Winston Churchill*, *op. cit.*, p. 32 et 132.

Le problème de la révocation des ministres est donc résolu en Angleterre de manière tout autre qu'en France, où nous avons noté, depuis l'avènement de la quatrième république, une tendance à renforcer le pouvoir législatif. L'assemblée joue, aujourd'hui, un grand rôle dans la formation et dans la révocation du gouvernement. « La raison, pour l'assemblée, d'accorder ou de refuser l'investiture sera, dans une large mesure, la présence ou la non-présence escomptée dans le ministère, de telle ou telle personnalité. L'action de l'assemblée s'étendra à la composition même du ministère, de façon sans doute plus affective qu'elle ne le faisait auparavant » ¹².

En dernière analyse, on peut soutenir que le droit, pour le chef de l'Etat, de nommer et de révoquer les ministres est compris théoriquement dans ses attributs constitutionnels. Mais, si ce droit n'est pas purement fictif, son exercice n'en est pas moins très rare, et suppose des circonstances exceptionnelles.

¹² Laferrière. P. 1090. (M. le professeur Laferrière parle ici de l'investiture avant qu'elle ne fût supprimée par la loi const. du 7 décembre 1954).

CHAPITRE III

Des fonctions des ministres

Abordons maintenant une autre question, celle des fonctions des ministres. Leur travail individuel, comme titulaires des divers portefeuilles, et collectif, en conseil du cabinet, engage leur responsabilité à la fois personnelle et solidaire.

En Angleterre, le premier ministre est considéré comme délégué du souverain, d'une part ; du pouvoir législatif, d'autre part, — puisqu'il est le chef de la majorité ; et, en même temps, le délégué du pays tout entier, pour la raison qu'il est le leader du plus grand parti politique. Il surveille la marche des affaires publiques, coordonne tous les actes de la vie ministérielle, et jouit d'attributs considérables en matière de politique étrangère ¹.

Il n'en reste pas moins vrai que chaque ministre garde une large liberté d'action dans son département respectif ².

Quand nous avons rappelé le principe de la solidarité ministérielle et de l'unité du cabinet, nous avons vu qu'il existait entre les ministres un lien moral, clairement manifesté dans l'action ministérielle. C'est la similitude de vues qui, seule, permet au conseil des ministres d'accomplir sa mission. Des divergences surgissent parfois, quand il s'agit de mettre en mouvement le programme gouvernemental. La tâche du conseil est alors de les aplanir. Une rupture permanente d'opinions scinderait le gouvernement, et signifierait,

¹ P. H. Siriex. Le régime parlem. anglais contemporain, Paris, Sirey, 1935, p. 153 et suivantes.

² Voir sur cette question le travail de M. Pierre Lioux. La présidence du conseil, son organisation, thèse de Paris, Domat, 1935.

finalemeut, la faillite du ministère. Lorsque un élément trouble l'unité d'action du cabinet, il est nécessaire qu'il se retire. Si le gouvernement est fortement soutenu par la majorité parlementaire, l'élimination du ministre dissident est chose facile³.

La réunion des ministres est un organisme politique, et tire sa force de son identité de vues. Cet organisme est en constants rapports avec le chef de l'Etat, ainsi qu'avec le parlement.

Les délibérations des ministres en conseil peuvent aboutir à deux résultats : ou bien, l'affirmation de la communauté de leurs opinions ; ou bien, une rupture, qui doit normalement conduire à la chute collective du cabinet. C'est pourquoi nous pouvions dire que, logiquement, l'action gouvernementale nécessite une communauté d'opinion dans les réunions du conseil des ministres, faute de laquelle l'exécutif est destiné à s'effondrer⁴.

Evidemment, un ministre peut toujours s'entendre avec ses collègues sur les grandes lignes de son action ; il peut consulter le conseil au sujet de chacune de ses déterminations. Cela n'enlève rien, pourtant, à l'indépendance dont il jouit, à la tête de son département : le conseil des ministres n'absorbe pas sa personnalité. Dans tous les actes qui touchent son département, son action n'engage que lui-même, et ce n'est qu'en ce qui concerne la politique générale du gouvernement que la responsabilité collective du conseil des ministres est mise en jeu. En fait, un acte débattu en conseil, même s'il n'est exécuté que par un seul ministre à titre individuel, manifeste, dans sa réalité, l'action du cabinet tout entier. Il demeure en rapport avec la politique générale et il en irait autrement s'il était vraiment le fait d'un seul ministre⁵.

Les membres du cabinet, il va sans dire, doivent préalablement s'entendre sur les grandes lignes de l'action gouvernementale, s'ils veulent assurer l'unité ministérielle dont nous avons parlé. C'est la raison pour laquelle, en Angleterre, le conseil des ministres est appelé « Clearing House », chambre de compensation. Il concilie les conflits d'opinions.

³ J. Barthélémy. Introduction, op. cit., p. 290.

Mayoux. Op. cit., p. 21.

Gouet. Op. cit., p. 61.

⁴ Henry-Nezard. Eléments de dr. publi. Paris, 1931, p. 194.

Moreau. Op. cit., p. 105.

Mayoux. Op. cit., p. 34.

⁵ Barthélémy. Introduction, p. 120.

H. Nezard. Eléments, p. 197.

Mayoux. Op. cit., p. 23.

L'accord des ministres peut être réalisé par l'élaboration de déclarations ministérielles. Il doit nécessairement contenir un programme commun, qu'il ait été dicté par un premier ministre, ou qu'il exprime le compromis de partis coalisés⁶. Le cabinet prend ce programme à sa charge, il se réserve d'intervenir et d'engager sa responsabilité collective pour toutes les décisions qui en découlent.

Sans doute, on ne peut dire que cette responsabilité soit véritablement engagée, si les décisions prises n'ont pas rencontré un accord unanime parmi les ministres. Par conséquent, le conseil doit être tenu au courant de la solution apportée à chaque problème. Il doit exercer un contrôle réel sur tout ce qui se passe à l'échelon des départements ministériels.

La meilleure garantie de l'unité gouvernementale, et, partant, de la responsabilité solidaire des ministres, serait évidemment que toutes les décisions, générales et particulières, soient prises en conseil. Néanmoins, il est clair qu'un pareille procédure paralyserait l'action du gouvernement, dès l'instant qu'il serait mobilisé dans son ensemble pour l'étude des moindres questions de détails.

C'est pourquoi le soin de prendre des décisions secondaires est abandonné au titulaire du département intéressé, qui sera chargé de défendre, personnellement, ses initiatives devant les chambres. Ce n'est que s'il ne parvient pas à obtenir leur approbation que le conseil ministériel devra lui-même se déterminer. Il lui appartiendra de dire s'il assume la décision individuelle de son ministre, ou si, au contraire, il ne la reconnaît pas. Dans le premier cas, sa responsabilité solidaire sera désormais engagée. Dans le second cas, le ministre désavoué donnera sa démission.

La démission d'un ministre ne laisserait pas d'affaiblir le gouvernement. C'est pourquoi il sera bien rare que le cabinet n'endosse pas la responsabilité des décisions que ses membres auront prises individuellement. Dès lors, et par voie de généralisation, le Doyen Duguit pouvait dire que la responsabilité individuelle des ministres se double toujours d'une responsabilité collective du gouvernement⁷.

Le conseil du gouvernement, déchargé par l'activité individuelle de ses membres, ne délibère collectivement que sur les questions qui ont trait à la politique générale de l'Etat. L'unité politique du cabinet est considérée comme issue des délibérations du conseil, sauf au cas où elles aurait été expressément désavouée par le reste du

⁶ Dupriez. *Les ministres*, T. I, p. 47 et T. II, p. 344.

⁷ Duguit. *Traité*, T. IV, p. 407 et 850.

gouvernement. Les actes accomplis par un ministre dans son département doivent être regardés comme les actes du conseil des ministres qui en avait déjà arrêté les principes. Les ministres sont donc engagés en vertu de leur participation au conseil ⁸.

A cet égard, il convient de signaler une importante différence entre les systèmes anglais et français.

En Angleterre, tous les ministres ne sont pas munis d'un portefeuille. Ceux-là seuls qui dirigent un département ont le droit, et le devoir, de participer aux séances collectives du cabinet, présidées par le premier ministre.

En France, les ministres peuvent être de trois catégories :

A. Les ministres à portefeuille, placés à la tête d'un certain nombre de services administratifs formant un département ministériel. Les ministres ordinaires (à portefeuille) participent à la direction collégiale des affaires et à la vie parlementaire. Leur sphère d'activité est générale. Elle s'étend aux départements de France et d'outre-mer. Un ministre a normalement tous les pouvoirs de gestion ; il est, à cet égard le principal représentant de l'Etat. Les ministres ordinaires, en France, prennent part aux délibérations communes, que ce soit en conseil des ministres, que le président de la république réunit parfois, ou en conseil de cabinet, que le président du gouvernement convoque régulièrement.

B. Les ministres sans portefeuille, qui n'ont pas de département ministériel à gérer, et dont le seul rôle est de faire partie du ministère, sauf parfois à être chargés de telle attribution particulière, souvent détachée des services de la présidence du conseil. Leur fonction répond essentiellement à une raison politique. Il s'agit d'assurer la présence dans le gouvernement de personnalités marquantes des partis ou groupes qui forment la majorité sur laquelle le ministère s'appuie. Les ministres sans portefeuille font partie du conseil des ministres.

C. Les ministres d'Etat, en principe, ne font que participer à l'action gouvernementale et à sa délibération. Ils sont souvent des suppléants du président du conseil, dont ils exercent diverses attributions. Ils n'assistent au conseil des ministres ou du cabinet que pour les affaires de leur compétence, à l'exception des secrétaires d'Etat à la présidence du conseil, qui participent toujours aux réunions ministérielles ⁹.

⁸ Gouet, *op. cit.*, p. 129.

⁹ Laferrière, p. 1053-1055.

Marcel Prélot, p. 537-539.

CHAPITRE IV

Le contre-seing ministériel

Par définition, un contre-seing est une signature indiquant la collaboration de l'autorité qui l'a apposée.

Le chef de l'Etat étant politiquement irresponsable en régime parlementaire, il est nécessaire qu'un ministre responsable appose sa signature sur chacun de ses actes, afin d'en pouvoir rendre compte, le cas échéant, devant les chambres ¹.

Cette institution se rencontre, en Angleterre, à une époque assez ancienne. C'est ainsi que, déjà sous la monarchie normande, toute expression de la volonté royale devait revêtir le sceau du chancelier. Cette coutume acquit force de loi dans les temps ultérieurs. Pour des raisons bien compréhensibles, le parlement fit en sorte d'étendre la nécessité de ce contre-seing à toutes les manifestations du pouvoir monarchique. Aujourd'hui, l'obligation de contre-signer est le fondement formel de la responsabilité politique des ministres ².

Désormais, le contre-seing s'applique à tous les actes du chef de l'Etat. Dicey soulignait l'universalité de cette institution. Elle est, disait-il, devenue si naturelle et si indispensable que, par exemple,

¹ Voir ce qui concerne l'origine et l'évolution du contre-seing.

Claude Guigne. De l'origine de la signature et de son emploi au moyen âge, principalement dans les pays de droit écrit, Paris, 1863, p. 12.

² Laferrière. Le contre-seing ministériel, dans la revue générale d'administration, Paris, 1908. T. I, avril et mai, p. 397.

les tribunaux anglais refusent de reconnaître les actes de la couronne qui ne portent pas un sceau ministériel ou une forme équivalente³.

En France, non plus, la règle n'est pas récente. L'apposition du sceau fut toujours réservée aux secrétaires d'Etat. Aucune lettre royale ne pouvait être délivrée sous la seule signature du monarque. Il y fallait encore celle du secrétaire chargé du département intéressé. Cette formalité s'étendit bientôt même aux actes les moins importants⁴.

En Allemagne, l'article 50 de la constitution de Weimar, du 11 août 1919, disposait qu'aucune décision du président de l'Empire ne serait valable si elle n'était signée également par le chancelier ou par le ministre compétent⁵.

Le contre-seing ministériel a deux fonctions importantes, dont l'une est d'ordre juridique, et l'autre d'ordre politique.

La fonction juridique consiste à valider les actes du chef de l'Etat. La validation ne sera pas accordée, si la correction constitutionnelle de l'acte n'a pas été préalablement vérifiée. Le devoir juridique du contre-signataire est donc de ne laisser passer aucun acte inconstitutionnel.

Quant à la fonction politique, elle a, en régime parlementaire, une importance primordiale.

Le contre-seing se présentera comme l'expression formelle du principe qui, plus tard, conduisit à la responsabilité politique des ministres. C'est un procédé qui assure que les ministres pourront toujours être mis en cause. En effet, l'apposition d'une signature ministérielle sur les actes du chef de l'Etat constitue la preuve tangible que le ministre contre-signataire a coopéré à l'élaboration de ces actes. Evidemment, il est recommandable que le ministre prenne connaissance des actes qu'il contre-signé, afin d'être en mesure de répondre, le cas échéant, aux interpellations des députés qui entendront le mettre en cause.

En régime parlementaire, les ministres sont, tout d'abord, responsables des actes dont eux-mêmes sont les auteurs, et, en outre, ils sont responsables à raison des actes du chef de l'Etat. Ce dernier, ne peut faire aucun acte de ses fonctions qu'avec le concours d'un ministre. Ce concours se manifeste par la formalité du contre-seing. A moins d'exception formellement établie par la Constitution, tout

³ Dicey. *Op. cit.*, 1939, p. 25.

⁴ Esmein. *Histoire du dr.*, p. 442.

⁵ Mirkiné Guetzevitch. *Les const. de l'Europe nouvelle*, Paris, 1938, p. 117.

acte du chef de l'Etat, pour être valable et pour pouvoir produire effet, doit à côté de la signature du chef de l'Etat, porter celle d'un ministre au moins ⁶.

Il est bien entendu que le contre-seing doit être donné par le ministre en fonctions, c'est dire que la signature d'un ministre démissionnaire serait sans valeur.

Le chef de l'Etat peut adresser aux chambres une communication, où il expose ses vues et donne son opinion. C'est de cette manière qu'un roi ou un président de la république pourrait, par exemple, demander que certains objets de loi fassent l'objet d'une nouvelle délibération. Selon la tradition parlementaire pareil message doit également revêtir une signature ministérielle.

Ainsi s'explique que le contre-seing est nécessaire pour tous les actes du chef de l'Etat, même pour ceux qui ne comportent pas d'effets juridiques, mais qui constituent d'une façon quelconque l'exercice de ses attributions, par exemple un télégramme de félicitations à un souverain étranger. Ces actes n'échappent pas à la nécessité du contre-seing ⁷.

Il arrive encore que le chef de l'Etat s'adresse directement à la nation. Dans ce but, il fait ordinairement une déclaration à la presse. Même ce mode d'expression est subordonné à l'approbation d'un membre du cabinet ⁸.

En revanche, la démission du chef de l'Etat est un acte qui engage sa personne, et non sa fonction. Une simple information suffit donc pour faire connaître son intention. Elle n'engage pas la politique générale du gouvernement. Par conséquent, un contre-seing n'est pas nécessaire. Certains auteurs, il est vrai, estiment que la démission du chef de l'Etat devrait être rendue publique par un message aux chambres. Telle est, par exemple, l'opinion de Duguit ⁹.

Lorsque une décision du chef de l'Etat relève, à la fois, de plusieurs départements ministériels, l'usage veut que tous les ministres intéressés y apposent leur signature. C'est ce qu'on appelle la « pluralité des contre-seings ».

On le voit, le contre-seing a cessé, au fond, d'être une pure formalité. Il est le corollaire du principe de la responsabilité politique

⁶ Laferrière, p. 776.

⁷ Idem.

⁸ Graumaussel. Les messages présidentiels en France, Paris, 1928, p. 28.
Esmein-Nezard. T. II, p. 66.

⁹ Duguit. Traité, T. IV, p. 808 et 570.

E. Pierre. Traité de dr. polit. électoral et parlam., éd. 1914, n° 336, p. 314.

des ministres. Or, étant responsable de tous ses actes, un ministre peut refuser de contre-signer la pièce qui lui est soumise, s'il estime qu'elle viole l'opinion de la majorité, ou bien qu'elle est contraire à la constitution.

A notre avis, un ministre qui est épaulé par la majorité parlementaire ne saurait être révoqué, s'il refuse de contre-signer. Lorsque c'est au contraire le chef de l'Etat qui ne signe pas le décret qu'a préparé un ministre, il devrait être alors obligé par la constitution, selon notre opinion, de dissoudre le parlement, et d'en appeler au corps électoral.

En résumé : le chef de l'Etat est irresponsable. Il ne peut donc pas exercer ses pouvoirs sans s'assurer le concours d'un ministre. S'il accepte de signer un acte du chef de l'Etat, le ministre en assume, du même coup, la responsabilité.

« La responsabilité des ministres, écrivait Laferrière, permet au parlement d'étendre son contrôle à la totalité des manifestations de la fonction gouvernementale. Pour tout acte du pouvoir exécutif, même s'il a pour auteur le chef de l'Etat, il y a toujours un ministre responsable, auquel le parlement pourra en demander compte » ¹⁰.

Concluons donc en regardant le contre-seing comme une sorte de contrôle ministériel sur l'action du chef de l'Etat. C'est bien ce que veulent signifier les tribunaux anglais lorsqu'ils refusent de reconnaître une décision du roi qui n'aurait pas été soumise à la signature du ministre intéressé ¹¹. Le contre-seing doit être donné par un ministre en fonction, c'est-à-dire que la signature d'un ministre démissionnaire ne saurait le remplacer ¹².

¹⁰ Laferrière. *Op. cit.*, p. 777.

Du même. Le contre-seing ministériel « dans la revue générale d'administration, avril-mai 1908, p. 10 et 396. Voir encore l'enquête de M. Tchen Yon-Sun, *Le contre-seing sous la const. de 1875*, et dans la pratique française actuelle, thèse de Lyon, 1943.

¹¹ Dicey. *Op. cit.*, p. 25.

¹² Hauriou. *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1927, p. 116.

Jéze. De la collaboration des ministres aux actes juridiques accomplis par le président de la république, dans la revue de droit public, 1906, p. 45.

DEUXIEME PARTIE

La responsabilité politique des ministres

CHAPITRE I

Histoire

A. *En Angleterre.*

Il y a lieu de distinguer quatre étapes durant lesquelles le régime parlementaire anglais s'est constamment amélioré :

I. — La période qui précède 1832 peut être considérée comme la première étape.

L'Histoire anglaise nous enseigne que l'autorité suprême du parlement remonte à une époque très ancienne¹.

Cependant le parlement n'a pas toujours été le représentant du peuple². Durant de nombreux siècles, nul ne pouvait être électeur, qu'il ne justifiât d'un certain patrimoine. Jusqu'en 1832, il parut tout naturel que les citoyens qui ne bénéficiaient pas d'un revenu net d'au moins quarante schillings ne prissent aucune part à la gestion de la chose publique. En effet, on estimait qu'ils n'avaient pas un intérêt suffisant ; et que, faute d'intérêt, ils ne pouvaient faire preuve de discernement dans l'exercice de leurs droits publics³.

Au surplus, la façon dont les députés de la chambre basse étaient élus violait les règles les plus élémentaires de la démocratie. « Les

¹ Sir William R. Anson. *The Law and custom, of the constitution*, Oxford, 1922, vol. I, p. 116.

² Boutmy. *Le développement de la const. et de la société politique en Angleterre*, Paris, 1887, p. 13.

³ Corlan Bishop. *History of elections in the american colonies*, Colombia College, 1893, p. 17, 76, 79.

élections étaient informes. Elles se faisaient par acclamation ou par tacite acceptation. Des personnages influents proposaient les candidats, et ceux-ci étaient considérés comme élus »⁴.

Par ailleurs, le nombre des électeurs était très faible, et les députés nommés par les Bourgs n'avaient souvent aucun rapport avec la population. Le droit d'envoyer des représentants à la chambre des communes était un privilège, et les listes des personnes habilitées à le faire étaient établies de la manière la plus arbitraire.

En réalité, la chambre basse dépendait presque entièrement de l'aristocratie. Cette situation se prolongea jusqu'à la réforme électorale de 1832⁵.

À l'origine, le roi était entouré d'un conseil, appelé Witenagenot, de caractère consultatif, et recruté parmi les grands féodaux⁶.

Puis ce conseil fut remplacé par un corps délibérant, organe législatif en même temps que judiciaire : la « curia regis »⁷. La curie se réunissait de temps en temps, lorsque le roi la convoquait. Elle était composée de tous les vassaux de la couronne et des cours de comtés.

L'humeur despotique de Jean Sans Terre, monté sur le trône en 1199, excita un vif mécontentement chez ses conseillers. Afin de recouvrer leurs anciennes libertés, les barons forcèrent le roi à signer, le 19 juin 1215, la Grande Charte, premier monument de la constitution anglaise.

Cette charte dispose que tous les vassaux assistent en commun au conseil du royaume. Ce conseil prit, après quelques années, le nom de parlement, tout en gardant les caractères de la féodalité anglaise⁸.

Il s'agit de bien autre chose que d'une simple réforme administrative⁹.

Dorénavant, les droits individuels des sujets sont garantis. Aucun impôt ne peut être levé sans le vote préalable du conseil. La juridiction pénale des sherifs royaux est abolie, et une cour de justice permanente pour tout le royaume est créée à Londres.

⁴ Esmein-Nezard. T. I, p. 404.

⁵ O. H. Oxon. The principales of english Law and the const. London, 1939, p. 66. Voir aussi :

Halévy-Elie. Histoire du peuple anglais au XIX^e siècle, Paris, 1913, T. I, p. 116.

⁶ X. S. Combotheera. Essai sur le régime parlem. Paris, 1889, p. 19.

⁷ Todd. Parliamentary Government in England, London, 1869, p. 12.

⁸ Franqueville. Les instit. d'Angleterre, Paris, 1864, livre I, ch. 1.

⁹ R. Anson. Lois et pratiques const. de l'Angleterre. Paris, 1905, p. 15.

Vingt-cinq barons furent nommés gardiens de la Grande Charte, avec la faculté d'appeler le pays à la résistance contre toute violation de ses droits ¹⁰.

La Grande Charte eut des débuts difficiles. Elle fut annulée plusieurs fois. Il n'empêche que, peu d'années après 1215, un premier parlement se réunissait à Londres. La classe moyenne n'y était pas encore représentée, mais elle le fut bientôt, étant indispensable. C'est ainsi que les sherifs reçurent l'ordre de faire élire deux bourgeois dans un certain nombre de villes ¹¹.

Pendant un siècle, environ, les membres élus n'eurent pas le pouvoir de décision, qui appartenait aux seuls membres héréditaires. Ce n'est qu'en 1322 que l'autorité législative fut partagée. Le roi ne peut, désormais, plus promulguer aucune loi, sans avoir pris, au préalable, l'avis des Lords et de la bourgeoisie par leurs deux organes assemblés en parlement ¹². C'est également à cette époque que fut accordé le droit d'initiative parlementaire.

Pour que le système anglais prenne sa forme définitive, il ne manque plus, on le voit, qu'un élément : la responsabilité ministérielle.

En tout cas, il y a maintenant une puissance publique établie pour défendre l'intérêt de tous, et non pas dans l'unique propos de sauvegarder les droits de la féodalité. C'est cette puissance, par exemple, qui sut résister victorieusement à l'absolutisme des Stuarts. Cromwell lui-même ne parvint pas à lui opposer une dictature durable.

* * *

Ce fut, en 1314, sous le règne d'Edouard III, que le chancelier et les autres fonctionnaires supérieurs cessèrent de ne répondre de leur conduite que devant le roi seul, et furent obligés d'expliquer leur politique au parlement, quand il le leur demandait ¹³.

En 1688, la victoire est définie. Et, l'an suivant, le 24 février 1689, le « Bill of rights » consacra les principes fondamentaux du gouvernement anglais.

¹⁰ Bluntschli. Dr. publ., Paris, 1885, T. II, p. 24.

¹¹ Todd. Op. cit., T. II, p. 12.

¹² Stubbes. Constitutional history, Oxford, 1897, T. II, p. 383.

¹³ Guizot. Histoire des origines du gouvernement représentatif, T. II. p. 255.
X. S. Combatheera. Op. cit. p. 24.

Stubbes. Op. cit. T. II. p. 614.

M. Laugel. Revue des *Deux-Mondes*, du 15 mai 1872. p. 261.

A l'avenir, le roi est soumis à un contrôle étroit. Par exemple, il doit annoncer quelles dépenses il se propose de faire, et avec quelles ressources il compte les couvrir.

Quant à la responsabilité ministérielle, elle se précise également, encore qu'on en trouve des indices dès le milieu du XVII^e siècle.

Au cours de cette période, l'impeachment fut admis, même pour des actes qui ne constituaient ni crime ni délit, mais simplement une faute grave, préjudiciable au pays, par exemple pour le fait d'avoir conseillé ou négocié un traité manifestement désavantageux : il servit dès lors à demander aux ministres un compte, bien sévère il est vrai, de la justice, de l'honnêteté et de l'utilité de leur administration ¹⁴.

Mais ce fut spécialement au cours du XVIII^e siècle que cette responsabilité commença d'être effectivement mise en cause.

Après la révolution de 1688, le cabinet prit la forme du ministère moderne. Le conseil privé, qui avait eu, autrefois, une influence prépondérante sur les affaires du royaume, perdit la majeure partie de ses attributs. Les révolutions anglaises, inaugurant la pratique des chutes de ministères, et de leurs mises en accusation, firent qu'au lieu de lutter pour le changement du chef de l'Etat, les partis politiques luttent maintenant pour obtenir la majorité au parlement. Et c'est devant eux que les ministres sont responsables. Par voie de conséquence, ils assument le pouvoir réel. Il est bien vrai, désormais, que le roi règne mais ne gouverne pas.

Cependant, l'institution de l'impeachment qui a paru assez importante pour s'imposer avec une pareille généralité aux constitutions modernes, est aujourd'hui considéré chez les Anglais comme tombée en désuétude. Le dernier impeachment date de 1805, celui de Lord Melville. Depuis cet avènement la procédure a sommeillé. La raison en est à la fois remarquable et simple. Le moyen préventif a remplacé le moyen répressif. La chambre des communes, pouvant à volonté renvoyer les ministres, n'a plus jamais besoin de les mettre en accusation ¹⁵.

II. — La deuxième période s'étend de 1832 à 1911.

Une place d'honneur doit être réservée à la réforme électorale de 1832, qui entraîna une véritable révolution dans le système représentatif. Beaucoup des nouveaux députés à la chambre des

¹⁴ Esmein. 1899, p. 86.

¹⁵ Esmein. 1899, p. 88-89.

Dicey. p. 302.

Vedel. p. 37.

communes appartiennent à des localités jusqu'alors non représentées, et le vote prend une grande extension. La chambre des communes est forte, elle devient le centre des autorités politiques. Elle n'est plus l'instrument des seuls propriétaires fonciers, qui ont perdu une notable partie de leur influence ¹⁶.

La réforme de 1832 n'avait pas d'autre but que de donner à la chambre basse le pouvoir de renverser le cabinet par un vote de défiance. Or il est clair que ce pouvoir ne devient effectif qu'une fois que les communes ont acquis un caractère vraiment représentatif. C'est alors seulement que les communes sont propres à diriger la politique du pays ¹⁷.

La théorie de la responsabilité ministérielle est maintenant si complètement établie que, lorsque Peel accepta de former le ministère sans obtenir la confiance du parlement, son échec ne se fit pas attendre. Préalablement, il essaya bien d'une dissolution, mais le peuple renvoya à la chambre une majorité hostile au ministère qui ne tarda pas à démissionner. En 1841, la reine Victoria insista pour qu'un de ses protégés restât au pouvoir ; mais, sur un vote de défiance, il dut également se retirer.

La réforme électorale de Disraëli, en 1867, augmenta le nombre des électeurs, et renforça le contrôle politique des communes. L'élément populaire fut mieux représenté, et l'influence aristocratique sur la chambre des communes disparut ¹⁸.

Enfin, la loi de 1884 étendit encore la souveraineté du peuple anglais. Le nombre des votants passa de trois à cinq millions. Toutes ces réformes accentuèrent progressivement la prédominance de la chambre basse dans les affaires de l'Etat ¹⁹.

III. — L'année 1911 peut être considérée comme un tournant dans l'histoire des relations entre le cabinet et la chambre haute.

Si l'on examine l'activité ministérielle de cette année-là, on verra clairement avec quelle désinvolture le gouvernement traite maintenant le contrôle des Lords. Les résolutions de leur chambre, qui étaient défavorables au ministère, n'étaient pas prises au sérieux. L'origine du Parliament Act de 1911 remonte au 30 novem-

¹⁶ E. May. Op. cit. p. 13. du vol. I. et 355 vol. II. p. 84.

¹⁷ M. T. Blauvelt. The development of the Cabinet Government in England New-York, 1902, p. 2.

¹⁸ Clive Biggam. The prime minister in England, New-York, 1923, ch. sur Disraëli.

¹⁹ E. May. Op. cit. p. 125.

Esmein. T. II. p. 262.

E. Allyn. Lords versus Commons, Londres, 1931, p. 38.

bre 1909, lorsque le budget de Lloyd George eut été rejeté par les Lords. Le parlement fut dissous le 10 janvier 1910 et les nouvelles élections montrèrent que le pays se prononçait en faveur du gouvernement et contre les Lords. Pour éviter à l'avenir cette procédure compliquée, le parlement vota le Parliament Act de 1911.

Par application des dispositions de l'Act de 1911, les Lords ont perdu leur droit de regard sur les questions financières ; sur toutes les autres questions, leur chambre peut seulement opposer un veto limité aux lois que leur soumet un gouvernement soutenu par les communes. La durée du veto ne dépasse pas deux ans. Harold Laski remarquait que l'Act de 1911 a bien réduit la chambre des Lords à une position subordonnée dans l'Etat, mais, « en fait, pour des raisons sociales, ce pouvoir est beaucoup plus grand qu'il ne le semble superficiellement. Les Lords usent très inégalement de leur droit de rejet »²⁰.

IV. — Le régime ne subit aucune modification notable pendant les deux guerres mondiales et la période qui les sépare.

En revanche, le 31 octobre 1947, le gouvernement travailliste présenta un Bill à la chambre des communes, en vue de modifier les dispositions de Parliament Act de 1911, relatives au pouvoir des Lords. M. Morisson, qui était alors le leader de la chambre des communes, précisa que, sur ce point, l'Act de 1911 se montrait beaucoup trop généreux envers la chambre héréditaire, et qu'il ne répondait donc plus aux conditions normales de l'évolution démocratique.

Le changement proposé était un strict minimum. Il consistait principalement en une limitation des effets du veto suspensif. Il s'agissait d'en ramener la durée de deux ans à un an pour tous les projets que les communes avaient adoptés.

L'argumentation des travaillistes était que lorsque un parti politique est au pouvoir, il doit être assuré de réaliser son programme, dès l'instant qu'il a obtenu l'approbation de la chambre basse. Si, vraiment, après deux ou trois sessions parlementaires, le gouvernement ne représentait plus l'opinion du pays, ainsi que les conservateurs le soutenaient, la meilleure solution était alors de réduire la période de législation, et non pas de permettre à la chambre des Lords d'opposer son veto pendant un temps inutilement long.

On se souvient encore des difficultés que ce projet rencontra devant la chambre haute. Durant les années 1947 et 1948, le Parliament Bill fut l'objet de trois votations favorables à la chambre

²⁰ H. Laski. *Le gouvernement parlem. op. cit.* p. 75.

basse, mais de deux rejets successifs dans la chambre haute ²¹. Finalement, le projet fut adopté et prit le nom de « Parliament Act de 1949 ». Cet Act a permis aux travaillistes de faire voter la nationalisation de l'industrie sidérurgique ²².

Le Parliament Act de 1949 contient des dispositions permanentes qui modifient le texte de celui de 1911, et des dispositions transitoires qui ne sont plus en vigueur.

L'Act de 1949 simplifie la procédure de législation. Il en réduit la durée. L'exigence du triple examen en trois sessions successives du texte litigieux, a été remplacée par celle d'un double examen en deux sessions successives. Le délai est ramené de deux ans à un an. Il faut ajouter un mois réservé à l'examen des Lords après la dernière adoption pour les communes. La durée minimale de la procédure a été donc réduite de 25 mois à 13 mois ²³.

B. *En France.*

Anciennement, le parlement de Paris se composait, comme la « curia regis », des officiers et des conseillers de la couronne.

Le roi choisissait personnellement ses ministres, qui n'étaient responsables que devant lui. Souvent, il n'y avait pas de premier ministre pour assurer l'unité du gouvernement.

L'histoire montra que la machine gouvernementale était impuissante à remplir la tâche qui lui incombait.

C'est pourquoi certains applaudirent aux idées de Montesquieu, qui proposait en exemple la monarchie constitutionnelle, telle qu'elle était conçue en Angleterre.

Le XVIII^e siècle fut le siècle où l'opinion publique eut la plus large audience. Le gouvernement lui-même reconnaissait sa puissance extraordinaire. Elle se dressait comme une force nouvelle, unique, rivale du pouvoir royal.

La nécessité d'une réforme profonde était universellement comprise. Seuls, les corps privilégiés, Clergé et Noblesse, s'opposaient de tout leur pouvoir à un changement.

²¹ Arsel Ilhan. La responsabilité poli. minist. et la chambre des Lords, thèse de Genève, 1949, op. cit. p. 148 et 157.

²² Jacques Cadart. Le Parliament Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne : art. dans la revue du dr. publ. et de la science politique, 1952, p. 683.

²³ Jacques Cadart. L'article précédent, p. 689.

La grande révolution française de 1789 eut pour tâche d'assurer le transfert de la souveraineté du roi à la nation²⁴.

La révolution française de 1789 a établi un nouveau principe de gouvernement. Tous les changements de régimes qui se sont produits en France depuis lors, — à l'exception, peut-être, des créations napoléoniennes — n'ont fait qu'y apporter quelques modifications, généralement dans le but d'accentuer le caractère représentatif du système²⁵.

La transformation des Etats-Généraux en Assemblée nationale consacre la fin de l'ancien régime et de la monarchie absolue. Politiquement, la nation est née, elle a conquis sa souveraineté. Depuis cette date, les peuples libérés vivent sous le régime représentatif. La volonté populaire se fait entendre par le truchement d'une assemblée délibérante et législative, qui est élue et renouvelée par le corps des électeurs²⁶.

La révolution, qui obtint une première victoire spectaculaire avec la prise de la Bastille, le 14 juillet 1789, créa l'assemblée constituante, dont le travail fut couronné, après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par la constitution de 1791.

Cette constitution marque incontestablement un progrès sur l'ancien régime. Néanmoins, elle ne laissa pas d'être violemment critiquée. Elle était encore loin, en effet, de réaliser le véritable Etat démocratique. Le pouvoir restait aux mains de la bourgeoisie. Et, comme le système électoral favorisait les classes aisées, une revision de cette constitution devait se révéler assez difficile.

Ce qui, en revanche, mérite notre attention, c'est l'évolution du principe de la responsabilité ministérielle.

On admet généralement que la Constituante a organisé l'Etat sur la base d'une stricte séparation des pouvoirs. Elle a reconnu et constitué plusieurs pouvoirs distincts, sans influence les uns sur les autres²⁷.

²⁴ Maurice Deslandres. *Histoire const. de la France*, Paris, 1932, T. I. p. 23, 24, 31.

Blutschli. *La politique*, Paris, 1883, p. 216.

Woodrow Wilson. *L'Etat, éléments d'histoire, de pratique politique*, Paris, 1902, p. 298.

²⁵ W. Wilson. *Op. cit.* p. 305.

²⁶ Maurice Deslandres. *Op. cit.* T. I. p. 49.

²⁷ Esmein-Nezard. T. I. p. 461.

Duguit. *La séparation des pouvoirs et l'assemblée constituante de 1789*, dans la revue d'économie politique, 1893, p. 99. 336 et 567, voir également son traité, T. II. p. 514.

Dans cette perspective, la constitution de 1791 consacra la section IV de son titre III à la question ministérielle. Toutefois, elle ne reconnaît pas encore clairement la responsabilité politique des ministres. Elle s'inquiète exclusivement de leur responsabilité civile et pénale.

L'assemblée abandonne la nomination des ministres au monarque²⁸.

Les ministres du roi ont entrée à l'assemblée nationale — nommée bientôt législative. Il y ont leurs places attitrées, et sont entendus, toutes les fois qu'ils le demandent, sur les questions qui touchent à leur administration, à la condition, il est vrai, que l'assemblée leur accorde la parole.

On comprend bien que c'est, ici, consacrer la subordination du ministère à l'égard du corps législatif. L'assemblée a beaucoup lutté afin d'étendre son contrôle sur le gouvernement. A plusieurs reprises, elle proposa de faire des observations au roi sur la gestion de ses ministres. Le 10 mars 1792, le ministre Délessart est mis en accusation devant la législative, et arrêté ; tout le ministère Feuillant est renversé. Le roi ne résiste pas. Il choisit un nouveau cabinet dans le parti de la majorité. C'est, au fond, la première application réelle des principes constitutionnels²⁹.

On le voit, le corps législatif exerce une influence directe sur les organes de l'exécutif. Désormais, le roi n'a plus qu'une autorité purement nominale.

La troisième assemblée, appelée Convention, contrôla plus immédiatement encore le pouvoir exécutif. Cela est spécialement vrai pour la période qui suivit le 10 octobre 1793, où le corps législatif créa lui-même un conseil exécutif, et concentra ainsi entre ses mains tous les pouvoirs. La Convention faisait du gouvernement un organe qui lui était propre³⁰.

Pendant l'époque napoléonienne, il va de soi que les principes les plus élémentaires de la démocratie subirent une éclipse passagère.

²⁸ Simonet. Le gouvernement parlem. et l'assemblée constituante de 1789, thèse de Paris, 1899, p. 58.

Duvergnier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlem. en France, Paris, 1857. T. I. p. 97.

²⁹ Duvergnier de Hauranne. Op. cit. T. I. p. 239.

³⁰ Aulard et Mirkine Guetzevitch. La Déclaration des Droits de l'Homme, Paris, 1929, p. 24.
Laferrière. p. 88.

En revanche, dès la charte de 1814, le régime constitutionnel est remis en vigueur. Bien plus, encore qu'elle ne soit pas prévue expressément dans les textes, l'idée de la responsabilité politique des ministres trouve des applications pratiques toujours plus fréquentes ³¹.

C'est ainsi que, dès 1831, l'interpellation d'un député avait entraîné la chute d'un ministre. Ce droit d'interpellation devait être consacré, plus tard, par le décret des 19 et 31 janvier 1867 ³².

Enfin, après une seconde et dernière régression, sous le nouvel Empire, cette évolution démocratique atteint son couronnement par la loi constitutionnelle du 25 février 1875. L'article 6 sanctionne, de façon générale, pour la première fois en droit écrit, la responsabilité politique du gouvernement. Il est à peine besoin de rappeler qu'elle se distingue de la responsabilité civile et pénale, qui étaient déjà inscrites, on l'a vu, dans la constitution de 1791 ³³.

Le principe figure dans la nouvelle constitution du 27 octobre 1946. Son expression y est même plus énergique, si l'on pense que le cabinet est dissous dès le vote de défiance.

³¹ Duguit. *Les transformations du dr. publ.* Paris, 1913, p. 16.

J. Barthélémy. *Le gouvernement de la France*, Paris, 1939, p. 9.

Esmein-Barthélémy. *Eléments*, 1914, p. 224.

³² Esmein-Barthélémy. p. 236.

³³ Esmein-Barthélémy, p. 811.

Laferrière, p. 1096.

CHAPITRE II

Fondement

Le principe de la souveraineté nationale est à la base des constitutions modernes. Pour une nation, c'est évidemment le droit de refuser l'existence à un pouvoir qui n'obtient plus son adhésion constante. Cette idée implique chez le citoyen la faculté d'obtenir avec des garanties contre toute tentative de despotisme de l'État, un gouvernement juste, s'inspirant continuellement des besoins du pays ¹.

Le régime parlementaire, que nous avons brièvement décrit dans l'introduction de notre thèse, n'est pas autre chose qu'une application permanente du principe de la souveraineté nationale. C'est à l'Angleterre que revient le mérite d'avoir donné la première formule de ce système dans la pratique, puis dans la théorie. La loi constitutionnelle française du 25 février 1875 en donne aussi une expression des plus réussies.

Une fois admis dans la théorie que la souveraineté nationale est devenue « la base des constitutions françaises depuis 1789 », elle a pour conséquence que tous les pouvoirs procèdent de la nation, qui entend demander compte à tous ceux qui en sont investis. Chaque fois qu'un de ses délégués n'exerce pas les tâches qu'elle lui confie d'une manière conforme à sa volonté, il est normal qu'il soit révoqué ².

¹ Paul Gigout. Op. cit. p. 12.

² Paul Gigout. p. 11.

Comme il n'est guère possible que le peuple exerce directement sa souveraineté, il se fera représenter, à cet effet, par un corps de députés auquel il confèrera, pour un temps plus ou moins long, les plus larges pouvoirs de contrôle.

Bref, en régime parlementaire, l'exécutif répond à sa gestion devant les chambres, qui tirent leurs mandats de la nation elle-même. Les assemblées ont pour mission de protéger le pays contre les périls qu'une action gouvernementale illimitée pourrait lui faire courir.

Le législatif et l'exécutif ne sont pas, pour autant, des frères ennemis. La séparation des pouvoirs signifie, en réalité, la collaboration des pouvoirs.

Et, quand cette collaboration deviendra impossible, ce ne sont pas les assemblées elles-mêmes qui prononceront, formellement, la révocation des ministres. C'est un autre organe agissant, lui aussi, au nom de la nation, mais appartenant à l'exécutif. Le chef de l'Etat, qui constitue l'élément statique du pouvoir dont les ministres sont l'élément dynamique. Le jeu de la responsabilité ministérielle, tel qu'il est entendu dans les régimes parlementaires, remplit donc deux fonctions simultanées. D'une part, il garantit les intérêts nationaux contre les excès de l'action gouvernementale. D'autre part, il assure la bonne harmonie des pouvoirs publics.

En résumé, lorsque le parlement déclare son hostilité envers le gouvernement, par un blâme plus ou moins voilé, ce n'est pas lui qui révoque directement les cabinets en cas de crise, c'est le chef de l'Etat, qui seul en a la faculté, comme il avait aussi celle de les constituer. En revanche, la constitution française de 1946 accorde à l'assemblée nationale la faculté de révoquer directement le gouvernement comme nous allons voir plus loin.

Cette influence indirecte des assemblées est si puissante qu'on pourrait craindre que le régime parlementaire, évitant un excès, soit tombé dans un autre. En limitant le pouvoir exécutif, il accorderait une trop grande latitude au pouvoir législatif. C'est pourquoi un correctif a dû être trouvé. Si le gouvernement conteste les décisions des chambres, il doit avoir, le cas échéant, la faculté d'en appeler à la nation elle-même, qui serait alors constituée arbitre du différend.

Tel est le but de la dissolution de tout ou partie du corps législatif, à la suite de laquelle le pays a la possibilité, par de nouvelles élections populaires, de blâmer, généralement, la politique

de ses anciens représentants, et, particulièrement, leur attitude à l'égard du ministère.

C'est en ce sens qu'on a qualifié le droit de dissolution d'« appel au pays, suivi d'un jugement du peuple »³. Cependant, en temps normal, il est clair qu'il faut « regarder le jugement du parlement, par la voie de la responsabilité ministérielle, comme celui de la nation elle-même »⁴.

L'adhésion publique est donc l'appui indispensable du gouvernement. Les chambres exigeront la retraite immédiate de tous les ministères qui ne leur apparaîtront pas capables d'exécuter leurs devoirs. Mais, à leur tour, elles subissent le contrôle de leurs mandats : « Le dernier mot reste à l'assemblée populaire. C'est la nation même qui prononce sur le sort du gouvernement par ses représentants, avec cet avantage que la nation peut toujours modifier son jugement en renouvelant ses représentants au moyen d'élections générales »⁵.

Révocables en tout temps par le parlement, les ministres constituent, collectivement, l'organe le plus vivant du pouvoir exécutif et doivent rester, en définitive, dociles à la volonté de la nation. C'est ainsi que la responsabilité des ministres contribue à garantir un respect profond et permanent de la souveraineté nationale. Il était donc normal qu'elle fût adoptée dans la plupart des constitutions modernes.

³ Duguit. *Traité*, T. II. p. 645, T. IV. p. 577.

⁴ Gigout Paul. *Op. cit.* p. 20-21.

⁵ *Idem*, p. 21.

CHAPITRE III

Nature

La responsabilité politique des ministres se distingue de leur responsabilité civile ou pénale par le fait qu'elle a son origine non dans une faute civile, ou dans une infraction pénale décrite par la loi, mais dans un désaccord politique avec un organe auquel les ministres doivent rendre compte de leurs actes. Par définition, la responsabilité politique des ministres ne saurait donc être sanctionnée ni par une peine, ni par des dommages-intérêts, mais par la cessation des fonctions, la perte du pouvoir, l'élimination de la vie politique ¹.

Cette responsabilité est dite « politique », mais, en réalité, l'est-elle exclusivement ? En examinant la manière dont elle s'est développée, soit en Angleterre, soit en France, on s'aperçoit qu'elle est dérivée d'une responsabilité pénale. C'est pour cette raison qu'elle se nomme souvent responsabilité « politico-pénale ».

¹ M. Prélôt. Précis, p. 519.

Laferrière. Manuel, p. 775.

Vedel. Manuel, p. 459.

Esmein-Nezard, T. I. p. 151 et 282.

Léon Blum. La réforme gouvernementale, Paris, 1936, p. 151.

Mirkine-Guetzevitch. La république parlem. en revue sociologique, janvier 1951, p. 10.

Duguît. Traité, T. IV. p. 816.

Dicey. Introd. to the study of Law, London, 1939, p. 344.

Gouet Yves. De l'unité du cabinet parlem. thèse de Rennes, édi. Paris, 1930, p. 41.

La justice politique, telle qu'elle est connue dans les constitutions modernes du type parlementaire, s'exerce sur des hommes politiques, et en des matières politiques. Elle qualifie certains actes dangereux pour l'Etat. Les auteurs de ces actes sont si haut placés qu'un tribunal ordinaire est impuissant à leur égard. Du reste, il arrive bien souvent que ces actes ne tombent même pas sous le coup du droit commun.

L'Angleterre a consacré, coutumièrement, la nécessité d'une justice politique. En même temps, elle en a fixé la procédure. Cette procédure s'est traduite par le mot « d'impeachment ». Ce mot s'explique parce que le prévenu fait l'objet de poursuites de la part de la chambre des députés, qui accuse, devant la chambre des Lords, qui juge. Historiquement, cette pratique eut une importance considérable. C'est d'elle qu'est issue la responsabilité politique².

Le juriste anglais Keir expose en détail l'origine de la responsabilité des ministres. Selon lui, l'impeachment était la méthode la plus idoine pour renforcer le pouvoir du parlement britannique. L'histoire témoigne, par maint exemple, que cette procédure fut employée à deux fins. D'une part, pour empêcher le roi de suivre une politique opposée à la volonté des communes. D'autre part, aussi, pour tenir en bride des ministres qui s'étaient mis en contradiction avec le parlement. M. Keir cite deux exemples, datant, l'un de 1376, l'autre de 1386, où les ministres d'Edouard III et de Richard II durent quitter le pouvoir, après avoir perdu l'appui des communes³.

Hauriou considérait également que l'apparition du principe de la responsabilité politique est due, en Angleterre, à la procédure criminelle de l'impeachment⁴.

En France, avant la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la chambre des députés ne pouvait pas renverser le gouvernement par un vote de défiance. Toutefois, la Charte du 10 juin 1814 avait inauguré une notion de justice politique, et proclamé, en ce sens, la responsabilité des ministres devant les représentants natio-

² Stubbes. *Constitutional history*, Oxford, 1897, T. II. p. 383.

Esmein-Nezard, T. II. p. 257.

Duguit, T. IV. p. 846.

Laferrière. P. 769.

³ Keir. *The constitutional history of modern Britain*, London, 1938, p. 410.

⁴ Hauriou. *Précis*, 1923. p. 510.

naux (article 13). Observons, cependant, qu'elle a ignoré la responsabilité collective des ministres. Chacun n'est responsable que des « crimes » politiques commis par lui ou par ses subordonnés dans le département qui lui est confié. Les articles 55 et 56 disposent que la chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant les pairs (la chambre haute). Cette conception fut reprise par les constitutions françaises ultérieures. Ce ne fut, on s'en souvient, qu'en 1875 que la théorie de la responsabilité politique des ministres devint une règle essentielle du gouvernement français. Elle l'est encore aujourd'hui ⁵.

Il est vrai que cette origine pénale n'a plus qu'un intérêt historique. En effet, nous pensons qu'actuellement la responsabilité politique ministérielle ne signifie plus une sanction de certaines fautes, mais un contrôle de certaine activité.

Il convient maintenant de déterminer la nature de cette responsabilité. Pourquoi le gouvernement doit-il être politiquement responsable devant le parlement ?

La responsabilité du gouvernement devant une chambre de députés élue au suffrage universel, direct ou secret, est « une des conditions essentielles de la liberté politique » ⁶. Cette responsabilité à l'égard du parlement a été créée, et s'est développée, afin d'obliger les ministres à gouverner le pays conformément à ses désirs.

Par hypothèse, c'est mal gouverner que de gouverner contre la volonté du peuple. Or il est tout à fait normal que l'on enlève le pouvoir à celui qui en a mal usé.

Tant que le chef de l'Etat est proclamé irresponsable, et que ses attributs sont conférés aux ministres, ceux-ci disposent bien d'une entière liberté de décision, mais ils doivent répondre de la manière dont ils ont exercé leurs fonctions, et être prêts à les résigner, dès qu'il est admis qu'ils n'ont pas rempli convenablement leurs charges.

Si la confiance leur est accordée, ils restent au pouvoir. Si on la leur retire, ils sont révoqués. Cette opération a une double portée : le parlement donne d'une main ce qu'il peut retirer de l'autre.

Selon la conception de l'Etat légal, le gouvernement doit assurer l'exécution des lois. Or, les ministres, au lieu de les appliquer, peuvent être tentés de les violer, abusant ainsi de leur autorité et

⁵ R. Capitant. La réforme du parlementarisme, op. cit. p. 13.

Redslob. Le régime parlem. op. cit. p. 5.

⁶ Esmein-Nezard. T. I. p. 192.

profitant de leur position. C'est pourquoi, quand les constitutions modernes proclament la responsabilité politique des ministres, elles ne font que reconnaître une inévitable nécessité.

Parmi les responsabilités ministérielles, nous avons vu que la responsabilité politique est celle qui est liée à une faute d'ordre politique. Le parlement en mesure la gravité lorsqu'elle se commet entièrement sous ses yeux. La sanction d'une telle faute est la perte du pouvoir.

Par faute politique, il convient d'entendre toute faute qui entraîne un conflit entre le gouvernement et le parlement⁷.

L'obligation de démissionner, qui incombe aux ministres, quand ils sont mis en minorité, n'est pas seulement formelle, en ce sens qu'elle tirerait son existence du texte constitutionnel qui la consacre. Elle est aussi matérielle, en tant qu'elle est imposée par les expériences du régime parlementaire. L'article 50 de la constitution française de 1946 affirme expressément que le vote par l'assemblée nationale d'une motion de censure, entraîne immédiatement la démission collective du cabinet.

A notre avis, il ne s'agit pas seulement d'une obligation morale de se retirer, mais d'une révocation indiscutable, qui doit être prononcée au moindre signe du parlement, et qui doit être aussitôt suivie d'exécution. Les ministres mis en minorité n'ont pas la faculté de recourir à la dissolution chaque fois que le parlement retire son appui au gouvernement. Comme on l'a déjà dit, l'exercice du droit de dissolution est actuellement soumis à des conditions difficiles qui rendent son emploi peu fréquent.

Il s'agit maintenant de savoir quel est le domaine de la responsabilité ministérielle. A raison de quels actes est-elle engagée ?

L'étendue de la responsabilité politique des ministres ne connaît d'autres limites que celles de l'action exécutive elle-même. C'est une règle inviolable que tout acte du gouvernement doit correspondre aux vœux de la nation et du parlement élu. Cette responsabilité est rendue possible par le système du contre-seing ministériel, que nous avons examiné dans la première partie de ce travail. Pour que les ministres soient responsables, il faut qu'ils soient les auteurs des actes dont ils ont à répondre. A l'inverse, l'irresponsabilité du chef de l'Etat l'empêche d'avoir une action

⁷ J. Barthélémy. Introduction du régime parlementaire en France, Paris, 1904, p. 276.

politique personnelle. La prise en charge, par un ministre, de la responsabilité d'un acte permet de sauvegarder cette irresponsabilité du chef de l'Etat ⁸.

Le principe selon lequel l'autorité est étroitement liée à la responsabilité donne ainsi aux ministres le réel exercice des attributs du chef de l'Etat. En réalité, ce n'est pas celui-ci qui est l'auteur de l'acte qu'il promulgue, mais bien le ministre qui le contre-signe, et les contre-seings, qui distribuent les responsabilités, sont devenus conditions de validité des actes eux-mêmes.

Le domaine de la responsabilité politique s'étend donc à tous les actes et à toutes les omissions du cabinet, soit collectifs, soit individuels. Tout acte peut être examiné et critiqué sous le double point de vue de sa légalité et de son opportunité. Mayoux constate, à ce sujet, qu'il appartient au parlement de contrôler l'universalité de l'action exécutive ⁹.

Dans la pratique française, la responsabilité ministérielle a fréquemment été mise en cause sous la troisième république. Elle l'est davantage encore sous la quatrième. La confiance, élément psychologique, est maintenant extraordinairement mobile et sensible. La majorité démet tous les ministres qui lui déplaisent. Comme cette majorité est composite, et, par conséquent, très changeante, il en résulte qu'en France l'instabilité ministérielle est devenue l'une des lois du régime.

La responsabilité politique des ministres présente un double aspect. Le premier est individuel, le second collectif. L'élément responsable est tantôt un ministre, tantôt un groupe entier de ministres. Seule une responsabilité de nature politique est susceptible d'admettre cette forme collective. Cette modalité dérive de l'unité du cabinet et de la solidarité de ses membres, dans toutes les décisions qui nécessitent un examen devant les assemblées. Le régime parlementaire est le seul qui fasse du ministère un organe uni, et qui suppose l'existence d'une collaboration franche et totale entre les ministres. La solidarité des membres du gouvernement permet de prendre en charge la réalisation du programme ministériel.

⁸ Hervieu. Les ministres, op. cit. p. 678 et 691.

⁹ Mayoux. De la solidarité ministérielle, thèse de Paris, 1918, p. 22.

Voir aussi :

A. Soulier. L'instabilité ministérielle sous la troisième république, thèse de Strasbourg, édi. Paris, 1939, p. 109.

Chaque ministre est, en premier lieu, placé à la tête d'un département. Il y jouit d'une certaine indépendance. Il est donc tout à fait naturel qu'il réponde personnellement « de ceux de ses actes qui sont son œuvre propre, correspondant, de sa part, à une attitude décidée par lui-même, en dehors de ses collègues » ¹⁰.

Mais la responsabilité des ministres sera nécessairement collective lorsque il s'agira d'une question qui touche à la politique générale du gouvernement. En effet, toutes déterminations qui la concernent sont importantes. Elles doivent être prises d'un commun accord, après une délibération en conseil réuni. La solidarité entre les ministres manifeste alors l'unité du cabinet parlementaire. Elle permet, d'une part, aux ministres de prendre une attitude commune devant le parlement, et, d'autre part, à l'assemblée de renverser d'un coup tous les ministres qui ont suivi une politique contraire au désir de la majorité.

Mayoux, dans son enquête, considère la solidarité entre les ministres comme une simple conséquence de la responsabilité ministérielle, à laquelle correspond une seule et même sanction, égale pour tous : la perte du pouvoir ¹¹. Cette solidarité, selon Barthélémy, « est l'application à la responsabilité du principe de l'unité du cabinet » ¹².

En revanche, M. Laferrière semble plutôt faire de la solidarité la cause, et de la responsabilité l'effet : « de la conduite générale du gouvernement, il serait inadmissible que nul ne fût responsable. De cette responsabilité, le régime parlementaire exonère le chef de l'Etat. Elle l'impute à tous les ministres, et elle la leur impute collectivement, parce que ce sont en effet les ministres, qui collectivement, déterminent la politique générale du gouvernement ; parce que c'est leur œuvre commune, ils doivent répondre en commun » ¹³.

¹⁰ Laferrière. p. 778.

¹¹ Mayoux. Op. cit. p. 20.

¹² J. Barthélémy. Introduction, p. 289.

¹³ Laferrière. Op. cit. p. 779.

CHAPITRE IV

Mise en cause

SECTION I

*La mise en cause existe-t-elle devant la chambre haute
aussi bien que devant la chambre basse ?*

Quelle chambre a la faculté de mettre en minorité un, plusieurs ou tous les membres du cabinet, les obligeant, directement ou indirectement, à démissionner ?

Quand le parlement comprend deux assemblées, chambre des députés et Sénat, le droit de demander compte aux ministres de leur gestion, et de les en rendre éventuellement responsables, appartient-il à ces deux corps, ou à un seul d'entre eux ? Quelle est la solution qui assurera le bon fonctionnement du régime, même au cas où les deux chambres divergeraient d'opinion ? Du reste, comment tenir compte du caractère souvent aristocratique de l'un des deux corps législatifs ?

Le problème des deux chambres soulève, en réalité, des questions délicates. De vives controverses opposent plusieurs auteurs et plusieurs doctrines. Il y en a qui sont hostiles au Sénat, et qui lui refusent le droit de demander des comptes. D'autres, au contraire, lui sont favorables, et préconisent l'égalité des deux assemblées.

Il faut tout d'abord observer que beaucoup de constitutions récentes n'ont pas adopté le système bicaméral. Elles ont supprimé la chambre haute, et n'ont prévu qu'une assemblée unique des représentants de la nation.

Parmi ces constitutions, signalons celle de l'Allemagne, sous la république de Weimar, de 1919, celle de la Yougoslavie, avant janvier 1929, celle de la Turquie actuelle. Dans ces régimes, le problème qui nous occupe est aisément résolu. La politique des ministres ne peut être déferée que devant la chambre unique.

Lorsqu'il existe deux ou plusieurs chambres, la réponse dépendra, en premier lieu, des traditions du pays. L'histoire nous montre, cependant, que la plupart des constitutions qui ont maintenu le système bicaméral ont notablement réduit les pouvoirs de la chambre haute ¹. Ces constitutions prévoient expressément que la responsabilité ministérielle n'existe que devant la chambre des députés. (C. Polonaise, de 1921, art. 18 ; C. de l'Etat libre d'Irlande, de 1937, art. 28 ; C. grecque, de 1927, art. 88). Pour M. Laferrière cette solution révèle une tendance générale de ne faire au Sénat qu'une situation inférieure à celle des assemblées populaires, et de réserver à celles-ci l'impulsion politique ².

En Angleterre nous avons eu l'occasion de constater que les Lords ont perdu, dès 1911, le droit de renverser le cabinet. Erskine May remarquait, d'ailleurs, avant même l'adoption du Parliament Act, que « les Lords sont trop faibles pour renverser un ministère soutenu par les communes » ³.

Envisageons maintenant la façon dont le problème est tranché quand la constitution est muette. Ici, la difficulté est sensible ; on s'en aperçoit à lire les auteurs.

Esmein fonde sa théorie sur la tradition anglaise, qui n'oblige pas les ministères à capituler devant la chambre des Lords. Généralisant cette solution, il estime que la chambre des députés peut seule renverser un cabinet, mais que le Sénat n'en a pas la compétence ⁴.

Duguit s'exprime en termes diamétralement opposés : « La règle de la responsabilité politique solidaire et individuelle des ministres s'applique de la même façon et avec les mêmes effets devant la chambre et devant le Sénat » ⁵. Il a voulu souligner, par là, le fait que cette responsabilité entraîne les mêmes conséquences devant l'une ou l'autre des deux chambres. Autrement dit, le gouvernement doit céder le pouvoir après un vote hostile du Sénat.

¹ Mirkiné Guetzevitch. Les nouvelles tendances du dr. const., op. cit. p. 29.

² Laferrière. p. 781-782.

³ Erskine May. Const. history of England, London, 1901, T. II. p. 97.

⁴ Esmein-Nezard. T. II. p. 260-282.

⁵ Duguit. Traité, T. IV. p. 408 et 853.

Ecrivant dans un sens opposé, M. Maurice Wells, l'auteur d'une enquête si remarquable sur la responsabilité politique ministérielle, nous rappelle que le Sénat français, sous la troisième république, n'était pas responsable devant un suffrage universel. Il ajoute : « Il est de règle que la chambre populaire a seule le droit de faire tomber les cabinets, non seulement c'est un usage constamment suivi, mais c'est un droit reconnu par tous à la chambre » ⁶.

Certains ont dénoncé — avec raison — une contradiction fondamentale entre le pouvoir qu'aurait le Sénat de renverser le cabinet et l'impossibilité de dissoudre cette assemblée, comme c'était le cas sous la troisième république. Si on lui reconnaît, dans ces conditions, le droit de mettre en cause la responsabilité ministérielle, il devient dès lors tout puissant et maître, en quelque sorte, des autres pouvoirs. Il est donc déraisonnable — déclarent ces auteurs — de reconnaître au Sénat français (toujours sous la troisième république), le droit qu'il revendique, car il n'existe aucun recours contre ses votes ⁷.

La question ne cause aucune difficulté, en France à l'heure actuelle, puisque la quatrième république, malgré les apparences, ne connaît, au fond, qu'une seule chambre véritable. Le conseil de la république, qui a succédé au Sénat, a si peu de compétences qu'on l'appelle communément en France la « chambre des réflexions ». Dans ces conditions, il est évident que l'assemblée nationale a seule le pouvoir de mettre en cause la responsabilité des ministres. C'est du reste ce que déclare expressément la constitution de 1946.

⁶ Maurice Wells. La responsabilité poli. des ministres devant les Sénats et les chambres hautes, thèse de Paris, 1898, p. 120.

⁷ L'étude détaillée de ce problème fait l'objet d'une bibliographie étendue ; nous pouvons citer les ouvrages suivants :

Mayoux. Op. cit. p. 12-15.

Hauriou. Précis, 1923, op. cit. p. 407-408.

Moreau. Revue de dr. publ. et sc. poli. 1898, T. I. p. 79.

Cannac. Le dr. de dissolution, thèse de Paris, 1927, p. 116.

Bonde. Précis, op. cit. 1925, p. 32.

Devaux. Le rôle du Sénat et de la responsabilité ministérielle, revue de dr. publ. 1925, T. 42, p. 653-660.

Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris, 1892, T. II. p. 346.

Duguit. Traité, T. IV. p. 855.

J. Barthelémy. Le gouvernement de la France, 1925, p. 112-113.

En revanche, le problème demeure controversé dans les pays qui ont le système des deux chambres, mais dont les constitutions ne précisent pas devant quelle chambre la responsabilité des ministres entre en jeu.

Alors il semble que la solution doit être déduite du caractère des chambres hautes.

Si la chambre haute est aristocratique ou féodale, et qu'elle se recrute par voie héréditaire, ou par nomination du gouvernement, elle ne saurait exercer le droit de renverser le cabinet. En effet, une chambre d'une telle nature n'est pas qualifiée pour orienter la politique nationale.

Si, au contraire, la chambre haute est issue d'un suffrage universel et direct, il n'est plus possible de recourir au même argument.

Les chambres hautes électives doivent être habilitées à renverser le gouvernement au même titre que les chambres populaires. Le bon fonctionnement du régime parlementaire l'exige. Il nous paraît même inexact de parler de chambre « haute ».

C'est simplement une seconde chambre créée pour répondre aux nécessités particulières de chaque pays.

En définitive, la responsabilité existe devant les deux chambres élues au suffrage universel et direct, comme le prévoit, par exemple, la constitution de la république italienne de 1948. Lorsque il perd la confiance de l'une des deux chambres, le cabinet doit se retirer, à moins qu'il n'exerce, à leur égard, son droit de dissolution.

SECTION II

Les procédés

Il a été question, précédemment, de l'origine pénale de la responsabilité des ministres, de son développement, et, finalement, de l'importance essentielle que le gouvernement parlementaire a conféré à cette théorie.

Nous allons considérer, maintenant, la mise en cause de cette responsabilité devant le parlement.

C'est par des procédés divers que la responsabilité ministérielle peut être mise en cause devant le parlement. De nombreux moyens servent à manifester la défiance de l'assemblée : vote d'une censure ;

adoption d'une mesure désapprouvée par le gouvernement ; refus de ses projets⁸. Un vote de parlement exprime la défiance, dès l'instant qu'il met le cabinet en minorité. Il atteste alors, sans aucun doute possible, la désaffection de la majorité à l'égard de la politique, extérieure ou intérieure, du ministère tout entier.

Certains des procédés de contrôle parlementaire conduisent directement à mettre en jeu la responsabilité ministérielle. D'autres procédés arrivent au même résultat, mais de manière indirecte. Les uns et les autres impliquent un jugement du parlement sur la politique générale du gouvernement.

Nous allons voir, successivement, ce qui se passe en France et en Angleterre. Nous commençons par la France, qui a donné au problème une réponse particulièrement détaillée.

A. *En France.*

Les procédés directs.

1. — Dans certaines circonstances, le président du conseil peut poser la question dite de confiance, après délibération en conseil des ministres.

La loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, a révisé certains articles de la constitution du 27 octobre 1946. Le texte actuel de l'article 49 dispose que, « le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que vingt-quatre heures après qu'elle a été posée devant l'assemblée nationale. La confiance est refusée au cabinet à la majorité absolue des députés à l'assemblée ». Ce vote négatif entraîne la démission collective du gouvernement⁹.

2. — Avec la motion de censure, l'initiative vient du parlement. L'assemblée déclare, spontanément, qu'un ministère ne jouit pas de son appui.

⁸ J. Barthélémy-Duez. *Traité*, 1926, p. 614.

Duguit. T. IV. p. 376.

Carbon. *Pratique const. de la France*, Paris, 1926, p. 75.

⁹ Georges Berlia. *Revision const. dans la revue du dr. publ.*, janvier-mars, 1955. No. 1. p. 172.

Chaque député peut présenter une motion, qu'il remettra, signée au président de la chambre. Son adoption provoque la démission collective du cabinet. Le texte actuel de l'article 50 de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 dispose que le vote sur la motion de censure a lieu dans les mêmes conditions et les mêmes formes que le scrutin sur la question de confiance ¹⁰.

3. — L'interpellation est la manière la plus directe et la plus pratique de connaître l'opinion de l'assemblée nationale sur la conduite des ministres.

Il s'agit d'une demande, faite par un ou plusieurs députés, d'ouvrir un débat sur une question précise. Tous les parlementaires ont la faculté de prendre part à la délibération, qui se termine par un vote sur l'ordre du jour, accordant ou refusant la confiance au gouvernement.

La première interpellation fut lancée en janvier 1831. Il est de tradition constante que le débat ouvert par une interpellation se termine par un vote de l'assemblée. Un vote positif signifie qu'elle passe à l'examen des autres objets portés à son ordre du jour. Un vote négatif, en revanche, équivaut à un désaveu de la politique gouvernementale. C'est donc une sorte de vote de défiance. Il est d'origine typiquement française ¹¹.

Chaque député a le droit d'interpeller le président du cabinet, ou un ministre. Il dépose une demande écrite, et la chambre ne peut refuser de mettre cette demande à l'ordre du jour. Moreau note à ce sujet, que l'interpellation peut être motivée, mais qu'elle peut aussi être pure et simple. « Le vote des chambres, écrit-il, expri-

¹⁰ Georges Berlia. *Revision const.* dans la revue du dr. publ., janvier, mars, 1955. No 1. p. 172.

¹¹ Sur l'interpellation voir :

Nezard. *Eléments de dr. publ.*, Paris, 1931, p. 171.

Duguit. *Traité*, T. IV. p. 382.

Esmein-Nezard. T. II. p. 443.

J. Barthélémy-Duez. *Traité*, p. 608-613.

J. Barthélémy. *Le gouvernement de la France*, 1925, p. 110-111.

Hauriou. *Précis*, p. 580.

Hervieu. *Les ministres, leur rôle et leurs attributions*, Paris, 1893, p. 512-525.

Pierre. *Traité de dr. poli. et parlem.*, édi. de 1902, p. 790 et, ensuite, le supplément de 1910, p. 577, et le supplément de 1919, p. 240.

Moreau. *Précis de dr. const.* Paris, 1921, p. 424.

Laferrière. *Manuel*, p. 779-781.

M. Prélôt. *Précis*, p. 478.

mant confiance ou hostilité envers le gouvernement, met en jeu la responsabilité ministérielle » ¹².

Les procédés indirects.

1. — Notons, tout d'abord, la demande de communication de pièces que le cabinet a établies à l'occasion d'une affaire déterminée.

Cette demande est formulée par l'une des commissions parlementaires qui, après l'examen des pièces, doit adresser un rapport, qu'elle présente à l'Assemblée. Ce rapport est discuté à la chambre. Lorsqu'il donne sujet au parlement de formuler des critiques à l'adresse du gouvernement, on voit que l'opération peut entraîner la mise en cause de la responsabilité ministérielle ¹³.

M. Marcel Prélôt affirme que « la chambre à plusieurs reprises, s'est vu refuser, sous la troisième république, la connaissance de documents diplomatiques, de la part du ministre des affaires étrangères ; des dossiers de police, de la part du ministre de l'intérieur ; des pièces recueillies dans une enquête judiciaire, de la part du garde des sceaux » ¹⁴. Pareil refus pourra donner lieu à une interpellation, lors de la discussion sur le rapport de la commission parlementaire.

2. — Signalons, ensuite, l'enquête qu'une commission parlementaire fait à l'hôtel même du ministère. Cette fois-ci, l'examen sur pièces se complète par l'examen sur place. Les applications les plus fréquentes du pouvoir de l'assemblée nationale d'instituer des enquêtes se rattachaient à son droit de contrôle parlementaire avec, comme aboutissant, la possibilité de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.

M. Marcel Prélôt indique que l'enquête a trouvé son champ d'application principale dans les domaines financier et militaire. Le parlement s'assurera, notamment, de l'emploi régulier des fonds alloués, et de la constitution des stocks prévus ¹⁵.

¹² Moreau. Précis, op. cit. p. 425.

¹³ Duguit. T. IV. p. 376.

Yves Gouet. De l'unité du cabinet parlam. thèse de Rennes, Paris, 1930, op. cit. p. 48.

¹⁴ M. Prélôt. Précis p. 476.

¹⁵ M. Prélôt, Op. cit. p. 476-477.

L'enquête se termine, naturellement, par un rapport de la commission. Ce rapport provoque un vote, porté à l'ordre du jour, et il en résulte, comme le remarque M. Gouet, que « l'opposition du cabinet ou d'un ministre à la nomination d'une commission d'enquête ou le résultat des investigations d'une telle commission peuvent donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle » ¹⁶.

Bref, le but de l'enquête est d'exercer un contrôle précis sur les actes du gouvernement, et de déterminer les cas où sa responsabilité doit être mise en cause. L'enquête peut aussi servir à éclairer le parlement sur la situation politique ou économique.

Elle permet de fixer la nature des responsabilités. Si les faits incriminés échappent à une répression pénale, ils seront certainement exposés à une sanction politique. Si, au contraire, ces faits constituent des infractions visées par la loi criminelle, ils seront punis pénalement ¹⁷.

3. — La question est une demande de renseignements, formulée par un député. Le président de l'Assemblée la communique au gouvernement ¹⁸. Moreau voit dans la question un des moyens les plus commodes par lesquels tout membre de l'assemblée peut, indifféremment, demander des explications sur l'acte particulier d'un ministre ou sur la politique générale du gouvernement ¹⁹.

La question peut être posée oralement, soit au cours d'une séance qui est mensuellement réservée à cet usage, soit au début des séances ordinaires. Elle peut aussi être écrite, lorsqu'elle est tardive, et qu'elle n'intervient qu'après la publication du compte rendu de la séance de l'assemblée. Les ministres ont alors un délai déterminé pour y répondre. Si ce délai n'est pas respecté, la question écrite est automatiquement transformée en une question orale, lors d'une séance ultérieure ²⁰.

¹⁶ Y. Gouet. *Op. cit.* p. 48.

Sur les commissions d'enquête voir encore :

Hervieu. *Les ministres*, p. 553.

Moreau. *Précis*, p. 427-430.

Segard. *La responsabilité des ministres*, thèse de Paris, 1903, p. 43-46.

Dupriez. *Les ministres*, T. II. p. 432.

¹⁷ Moreau. *Précis*, *op. cit.* p. 427-428.

P. Rossi. *Cours de dr. const.* Paris, 1867, T. IV. p. 148-156.

¹⁸ M. Prélôt. *Précis*, *op. cit.* p. 474.

¹⁹ Moreau. *Op. cit.* p. 423.

²⁰ M. Prélôt, *Op. cit.* p. 474-475.

M. Gouet prétend que « les questions adressées par les parlementaires aux ministres ne donnent pas elles-mêmes lieu à un débat »²¹. Toutefois, des auteurs aussi considérables que Duguit, Esmein, Bonde, Barthélémy, Moreau, Prélôt, attribuent à la question une importance capitale. A leurs yeux, elle est un des principaux modes de contrôle du gouvernement. Si les ministres refusent de répondre à une question, celle-ci peut se changer à une interpellation, et alors sa portée en est d'autant plus étendue, et ses conséquences éventuelles d'autant plus graves²².

On s'est demandé s'il est possible que le débat institué à l'occasion d'une question se termine par un vote. Moreau répond qu'« aucun vote n'est émis à la suite de ce débat ». Cependant, il ne faut pas oublier que la question, comme tous les procédés similaires, tend à mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Dès lors, il est présumable que ce moyen est employé dans le but de provoquer, d'une façon détournée, un débat qui aboutira nécessairement à un vote²³.

4. — La pétition est une réclamation ou une suggestion adressée par un ou plusieurs particuliers aux pouvoirs publics. Elle entend dénoncer au parlement un abus de l'administration. Elle apparaît donc, elle aussi, comme un excellent moyen de contrôler le gouvernement.

La pétition marque un progrès certain dans le développement historique des libertés politiques. Aujourd'hui, son rôle est limité, il est vrai, mais elle est toujours utilisée dans la pratique parlementaire française. Les pétitionnaires adressent leurs réclamations ou leurs suggestions au président de l'assemblée. Celui-ci transmet l'affaire à la commission parlementaire compétente, qui la communique au ministre intéressé. Finalement, un rapport est rédigé. Tout député peut en prendre connaissance en séance publique, et, parfois, la chambre sera appelée à se prononcer.

5. — Le vote du budget peut aussi être une occasion pour l'assemblée nationale d'exprimer sa confiance ou sa défiance envers

²¹ Y. Gouet. De l'unité du cabinet parlem. op. cit. p. 49.

²² Bonde. Précis, op. cit. p. 335-336.

J. Barthélémy-Duez. Traité, p. 700 (édi. 1933).

Duguit. Traité, T. IV. p. 378.

Esmein-Nezard. T. I. p. 256.

M. Prélôt. Précis, p. 475.

²³ Moreau. Précis. Op. cit. p. 424.

le cabinet. Toutefois, il ne faut pas toujours lui donner ce sens. Une réduction de crédit par exemple, ne signifie pas le retrait de l'appui des chambres. Il va de soi, cependant, que le refus total des crédits, — à vrai dire assez rare, — est une marque indubitable de défiance.

« Sur le plan politique et constitutionnel, le budget apparaît comme l'acte gouvernemental essentiel »²⁴. Bien mieux que ses déclarations, l'estimation budgétaire que le gouvernement soumet à l'assemblée nationale révèle sa véritable politique. La détermination qu'il fait des dépenses, et la répartition des charges qu'il propose, résolvent la plupart des problèmes. Le vote du budget est donc l'une des formes capitales de contrôle de l'activité ministérielle.

B. *En Angleterre.*

Les procédés y sont beaucoup moins variés. Il n'y en a guère que deux qui soient usuels.

1. *Le vote du budget.*

Le vote du budget a toujours joué un rôle important dans la politique anglaise. A mainte reprise, le parlement britannique a provoqué la chute du gouvernement, en refusant de voter le plan des dépenses. C'est d'ailleurs ainsi que les communes ont fini par imposer leur volonté aux différents gouvernements. En l'état actuel du parlementarisme anglais, le refus du budget déclenche la retraite du cabinet²⁵.

2. *La motion d'ajournement.*

Les Anglais ignorent l'interpellation qui est d'origine française. Ils la suppléent, dans leur pratique, par ce qu'on appelle la

²⁴ Marcel Prélot. Op. cit. p. 482-483.

²⁵ Erskine-May. Const. history of England, op. cit. T. II, p. 86-103.

motion d'ajournement. Il s'agit de la demande d'interrompre l'ordre du jour, afin de discuter, en toute urgence, une matière politique importante. Selon que le gouvernement accepte ou refuse l'ajournement, la responsabilité politique ministérielle peut être mise en cause. S'il refuse, le vote a lieu immédiatement. S'il accepte, le vote sera précédé d'un débat ²⁶.

* * *

Cet exposé montre comment la responsabilité collective des ministres peut être mise en jeu devant le parlement. Cette responsabilité résulte de la solidarité des membres du gouvernement.

La responsabilité individuelle joue selon les mêmes méthodes. A vrai dire, la plupart des constitutions ne définissent pas les conditions de sa mise en cause. Cependant, les chambres peuvent toujours rendre un ministre responsable, en votant une motion de blâme. C'est alors au ministère qu'il appartient de dire, — quand l'assemblée, par son hostilité envers tel ministre, attend sa démission, — si la retraite de ce ministre met en question l'existence même du gouvernement ²⁷.

En résumé, nous constatons que la responsabilité pénale des ministres, établie en Angleterre par l'impeachment, est la véritable origine de la responsabilité politique du cabinet. Un ministre qui poursuit une politique contraire au vœu du parlement, et qui ne veut pas se démettre de ses fonctions, malgré le vote défavorable des chambres, peut s'attendre à être accusé par les communes et jugé par les Lords. A elle seule, la menace de l'impeachment le contraint à se retirer, car il connaît d'avance le sentiment de ses juges, aussi bien que de ses accusateurs ²⁸.

La procédure de l'impeachment s'est toujours maintenue en Angleterre, et, dans plusieurs constitutions modernes, il existe des dispositions analogues.

²⁶ Erskine-May. *Lois et privilèges du parlem. tradition française*, J. Delpech-Paris, 1909, T. I. p. 300.

²⁷ Vedel. *Manuel*, p. 465-466.

²⁸ Maurice Wells. *La responsabilité poli. des ministres devant les Sénats et les Chambres Hautes*, thèse de Paris, 1898, op. cit. p. 10.

Mais, à côté de ce moyen pénal, on a vu qu'aujourd'hui les procédés politiques sont multiples. Si nombreux même qu'un contrôle détaillé de l'action gouvernementale est devenu possible. « Des moyens permettent aux chambres d'exercer une surveillance constante sur le gouvernement et d'empêcher les erreurs et les excès de pouvoirs qui pourraient se produire » ²⁹.

²⁹ Maurice Wells, *Op. cit.* p. 2.

CHAPITRE V

Conséquences

Contrôles parlementaires sur l'action gouvernementale

A. En Angleterre.

Le cabinet britannique est un comité du parti qui a la majorité de la chambre des communes. C'est là une règle purement anglaise, qu'on ne rencontre guère dans les autres Etats parlementaires.

Une seconde règle typiquement britannique est que le gouvernement accomplit son travail sous les yeux du public. Sa politique est ainsi soumise à une critique constante¹.

Le système des questions est très largement pratiqué en Angleterre. Il est considéré comme le moyen de contrôle le plus utile du parlement sur le cabinet. Toutefois, on ne saurait y voir un véritable procédé de mise en cause de la responsabilité ministérielle, car il est rare qu'il aboutisse à une retraite du cabinet.

Le droit de nommer des commissions d'enquêtes a toujours été reconnu aux chambres. Elles en font un usage fréquent. Il est vrai que les ministres anglais ont souvent protesté contre cette institution. Pourtant, le principe remonte à 1689 déjà. Et, en vertu de statuts adoptés sous le règne de Georges III, le parlement anglais est investi, en matière d'enquête, de pouvoirs illimités².

¹ Harold Laski. Le gouvern. parlam. en Angleterre, op. cit. p. 119.

² Moreau. Précis, p. 427.

L'autorité du gouvernement ne dépend pas seulement de la majorité aux communes. Elle est soumise à l'approbation ou au désaveu de l'opinion publique. Dans cet ordre d'idées, Harold Laski écrit qu'« avec un large soutien aux communes, M. MacDonald dut céder sur l'assistance aux chômeurs en 1934, M. Baldwin sacrifier Sir Samuel Hoare dans la crise de 1935, M. Chamberlain abandonner son impôt de la défense nationale de 1937. Une politique impopulaire donne toujours à craindre qu'elle mène à la défaite aux élections générales suivantes »³.

Deux éléments soutiennent donc le cabinet : la majorité à la chambre et l'approbation générale des citoyens. Naturellement, l'opinion publique prend encore plus d'importance quand le cabinet est mis en minorité à la chambre. Cependant, contrairement au système français, le gouvernement reste juge. C'est à lui d'apprécier les faits, et de savoir si le désaccord porte sur une question assez grave pour entraîner une démission ou une dissolution⁴.

Au sens strict du mot, le contrôle constitutionnel de la politique étrangère n'existe pas en Angleterre. Aucune intervention du parlement n'est nécessaire pour valider les actes gouvernementaux dans les relations extérieures. Le Foreign-Office est placé sous la direction d'un des membres les plus influents du parti gouvernemental. Dans ce domaine, le pouvoir exécutif est donc affranchi de toute ingérence parlementaire⁵.

Quant au droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, il appartient, de même, au seul gouvernement. Le consentement préalable du parlement n'est pas exigé par les règles constitutionnelles⁶. M. Ponsonby, dans son ouvrage « Democracy and Diplomacy », cite une statistique d'après laquelle, au cours du XIX^e siècle, le gouvernement anglais aurait engagé dix-huit guerres sans avoir consulté aucune des deux chambres⁷.

³ H. Laski. Le gouvernement parlem. op. cit. p. 120.

⁴ Ponsonby. Le contrôle parlem. de la poli. étrangère, publié par L. Boissier, Genève, 1926, p. 33.

⁵ Anson. Law and custom of the const. London, 1919, Vol. II, p. 97.

Sidney Low. The government of England, London, 1904, p. 288.

⁶ Todd. Parliamentary government in England, London, 1892, vol. I, p. 195.

⁷ Ponsonby. Democracy and Diplomacy, London, 1915, p. 78.

En revanche, le pouvoir du cabinet de signer les traités internationaux est limité. Pour certains d'entre eux, les règles constitutionnelles anglaises imposent l'approbation du parlement. Parfois, elles n'exigent que l'approbation d'une seule chambre. Todd admet que la sanction du parlement, en ces matières, n'est qu'une formalité : la ratification n'est pas une condition de validité des traités conclus par le gouvernement⁸. Et c'est là un point qu'Esmein également a souligné : le cabinet a toute liberté pour conclure les traités. En droit, les négociations se déroulent et se terminent sans que le consentement préalable du parlement soit jamais nécessaire. S'il le juge convenable, le gouvernement donnera connaissance des traités à l'une ou l'autre chambre⁹.

Au contraire, en matière législative, le parlement a une souveraineté absolue. Ce principe n'admet aucune dérogation. Le parlement fait les lois. De même, il vote les crédits. Il en résulte que la politique extérieure du gouvernement dépend, indirectement, de la volonté du pouvoir législatif¹⁰.

Mais, plutôt qu'un contrôle constitutionnel, c'est un contrôle politique que le parlement britannique exerce sur le gouvernement, dans la direction des affaires extérieures. Le parlement a le droit de demander compte aux ministres du mauvais usage qu'ils auront fait, éventuellement, de leurs pouvoirs.

Todd, Anson et Dicey considèrent l'impeachment comme un moyen efficace de contrôler la politique étrangère. Ils donnent plusieurs exemples de ministres qui ont été mis en accusation par la chambre pour avoir mal dirigé les affaires extérieures¹¹.

La signature des traités, les négociations internationales de tous genres, les représentations diplomatiques, les reconnaissances d'Etats nouveaux, les déclarations de guerre, les conclusions de paix, sont autant de domaines où le gouvernement, du point de vue politique, ne saurait agir indépendamment du contrôle parlementaire. Bien que le parlement n'ait pas le droit d'intervenir, il

⁸ Todd. *Op. cit.* p. 207.

⁹ Esmein-Barthélémy. *Eléments*, 1914, p. 760.
Ponsonby. *Op. cit.* p. 77.

¹⁰ Anson. *Op. cit.* Vol. I. p. 46, Vol. II. p. 185.
Todd. *Op. cit.* Vol. I. p. 195.

¹¹ Todd. *Op. cit.* Vol. I. p. 195-208.

Anson. *Op. cit.* Vol. II. p. 97.

Dicey. *Introd. à l'étude du dr.*, Paris, 1902, p. 361-362.

a, en fait, la latitude d'examiner et de critiquer le comportement du ministère. S'il n'est pas satisfait de son activité, il peut mettre en cause sa responsabilité. « Il est du devoir du parlement, écrit Todd, d'appuyer ou de condamner la politique du gouvernement, selon que les intérêts de la nation lui semblent l'exiger »¹². Rappelons, toutefois, que les communes ont seules la faculté de demander des comptes au ministère.

Il n'existe pas, à la chambre basse britannique, de commission des affaires extérieures, telle qu'on en trouve une, actuellement, à l'assemblée nationale française. Le parlement anglais ne connaît pas de procédure spéciale pour traiter de ces questions. Tout débat qui s'y rapporte a lieu à la chambre même, selon la procédure ordinaire¹³.

L'Adresse que le chef de l'opposition dit en réponse au discours du trône donne l'occasion de discuter le programme politique du gouvernement. C'est alors, à la chambre, une lutte ardente entre l'opposition et le gouvernement. L'opposition propose des amendements au programme du cabinet. L'acceptation de ces amendements est une raison suffisante pour obliger les ministres à donner leur démission. Dans les cas les plus graves, la chambre peut même prononcer contre la politique gouvernementale une condamnation définitive, et faire intervenir un vote de censure, qui est, ainsi, un moyen exceptionnel de mettre en cause la responsabilité ministérielle¹⁴.

En réalité, la conduite des affaires étrangères échappe à l'examen minutieux auquel la chambre des communes soumet les autres départements. Encore qu'il soit naturellement possible de soulever n'importe quelle question de politique étrangère, lorsque son examen paraît urgent¹⁵.

Bref, on constate qu'il n'existe, en Angleterre, aucune obligation constitutionnelle pour le gouvernement, de consulter le parlement avant de déclarer une guerre, de conclure une paix, de signer un traité international. Mais la ligne générale de la politique gouvernementale est rendue publique. Le parlement intervient lors du

¹² Todd. *Op. cit.* p. 211-212.

¹³ Lowell. *Government of England*, London, 1914, T. I. p. 327.

¹⁴ Ponsonby. *Democracy and Diplomacy*, *op. cit.* p. 52.

¹⁵ Ponsonby. *Le contrôle parlem. de la poli. étrangère, réponses publiées par L. Boissier*, Genève, 1926, *op. cit.* p. 31.

vote du budget, et dans d'autres occasions encore, à la demande de l'opposition officielle. La discussion porte sur des questions adressées aux ministres, et concernant l'administration de leurs départements respectifs ¹⁶.

B. *En France.*

Il est intéressant de considérer l'usage que la pratique parlementaire de la troisième république a fait de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Cet article dispose que « les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ».

Le parlement français était alors composé de deux assemblées. Chacune joua un rôle important dans la mise en cause de la responsabilité ministérielle. Elles furent à l'origine de mainte crise du cabinet.

Le droit individuel d'interpellation était l'une des prérogatives caractéristiques des membres du parlement. L'emploi fréquent de cette procédure marque une des principales différences entre les parlementarismes anglais et français. M. Soulier, parlant de l'instabilité ministérielle sous la troisième république, note que « dix-sept ministères ont été mis en minorité par le vote de l'ordre du jour déposé en conclusion du débat sur une interpellation. Quatre se sont retirés après le vote de textes contradictoires, ne contenant pas une affirmation de défiance, mais laissant croire à une absence de confiance. Six ont disparu après le vote de confiance » ¹⁷.

La chambre des députés a joué un rôle prépondérant dans l'exercice du contrôle parlementaire. Deux fois, le gouvernement a été mis en minorité, avant même sa présentation devant la chambre, à cause de sa composition. Le 24 novembre 1877 et le 10 juin 1924, la chambre a usé d'une procédure exceptionnelle. Elle a refusé d'entrer en rapport avec le cabinet nouvellement constitué. Le texte voté le 24 novembre 1877 considère le ministère du 23 novembre

¹⁶ Ponsonby. *Op. cit.* Genève, 1926, p. 31-32.

¹⁷ A. Soulier. *L'instabilité ministérielles sous la troisième république 1871-1938*, thèse de Strasbourg, Paris, 1939, *op. cit.* p. 114-115.

comme « la négation du droit de la nation et du droit parlementaire ». En 1924, une attitude semblable fut adoptée. Le 10 juin, le cabinet de M. Marsal se présentait devant la chambre. Quelques députés déposèrent des interpellations sur la manière dont le ministère avait été composé. Après une brève discussion, le texte suivant fut voté : « La chambre refuse d'entrer en relations avec le ministère qui, par sa composition, est la négation des droits du parlement. La chambre décide d'ajourner toute discussion jusqu'au jour où se présentera devant elle un gouvernement constitué conformément à la volonté du pays ». Cette décision de la chambre atteignait directement le président de la république, M. Millerand, qui, le 13 juin, remettait son message de démission.

Le Doyen Duguit voit, dans cette formule, un acte inconstitutionnel. « Le ministère avait été légalement constitué, et la chambre n'avait aucune raison pour refuser d'engager le débat avec lui. Si elle n'avait pas confiance dans le cabinet, elle n'avait qu'à le dire dans un ordre du jour blâmant le gouvernement, mais elle ne pouvait formuler un vote dirigé contre le chef de l'Etat » ¹⁸.

Cet avis paraît discutable. Si l'on observe attentivement l'atmosphère qui régnait à l'assemblée, quand elle prit sa décision, et les circonstances dans lesquelles M. Millerand démissionna, on se fait une autre image de la situation. L'article 2 de la loi du 24 février 1875 proclame le président de la république irresponsable (sauf en cas de haute trahison). Il est au-dessus des luttes de partis, à l'abri des votes du parlement. Or les événements qui se déroulèrent depuis l'élection de M. Millerand, en 1920, jusqu'à sa démission, sont inconciliables avec ces principes.

M. Millerand intervient dans la direction des affaires intérieures et extérieures, de la façon active que chacun sait. Il suit une politique personnelle, ce que la constitution lui interdit. Il cherche à provoquer une modification de la politique des ministres. Bien plus, le message qu'il adresse aux chambres, le 10 juin 1924, prouve qu'il ne respecte nullement les désirs de la majorité : « S'il était entendu désormais que l'arbitraire d'une majorité peut obliger le président de la république de se retirer pour des motifs politiques, le président de la république ne serait plus qu'un jouet aux mains des

¹⁸ Duguit. *Traité*, T. IV. p. 556.

Voir aussi :

Soulier. *Op. cit.* p. 117-118.

partis ». Il n'empêche qu'en régime démocratique, c'est la majorité qui décide du sort du gouvernement. L'existence des partis est la conséquence nécessaire de la liberté d'opinion. Les régimes anti-démocratiques sont seuls à le nier.

En conclusion, disons que la déclaration de la chambre avait une double portée. D'une part, l'assemblée remplissait son devoir, en contrôlant la politique du gouvernement. On sait que ce contrôle, qui est une de ses fonctions essentielles, doit s'exercer continuellement, depuis la formation du gouvernement jusqu'à sa retraite. D'autre part, elle mettait fin à la carrière politique d'un chef d'Etat qui n'avait pas observé l'attitude impartiale que lui impose son irresponsabilité.

Le lendemain, d'ailleurs, le Sénat adoptait la même motion que la chambre des députés. La Haute Assemblée signifiait ainsi nettement sa désapprobation au chef de l'Etat. En de telles circonstances, il était inutile que le président de la république restât au pouvoir. Dans l'impossibilité où il était de constituer un gouvernement, seule sa démission pouvait encore servir les intérêts de la nation.

Nous croyons donc, que la démission de M. Millerand a été obtenue d'une manière parfaitement constitutionnelle.

Cet événement dit assez clairement combien la chambre des députés participait à la chose publique. Il permet d'apprécier l'intensité du contrôle politique du parlement sur l'action gouvernementale.

Dans le domaine financier, le contrôle de la chambre ne fut pas moins remarquable. Il a amené onze ministères à donner leur démission entre 1877 et 1934 ¹⁹.

Le Sénat sous la troisième république, a, lui aussi, mis souvent en cause la responsabilité ministérielle. Neuf ministères durent se retirer, entre 1879 et 1933, à la suite d'un vote défavorable de la Haute Assemblée. Parmi eux, quatre furent mis en minorité après une interpellation. Le 13 mars 1890 déjà, une interpellation sur la politique commerciale avec la Turquie provoqua un vote de défiance du Sénat, et la chute du cabinet Tirard. Le cabinet Laval fut renversé par le Sénat, le 16 février 1932. Les deux cabinets Blum, du

¹⁹ A. Soulier. L'instabilité ministérielle, op. cit. p. 152.

21 juin 1937 et du 8 avril 1938, tombèrent lors de l'examen d'un projet de loi par le Sénat²⁰.

Le système des commissions fut largement appliqué. Le Sénat, par une résolution du 18 janvier 1921, n'a pas manqué de l'introduire dans sa procédure de travail. Il décida la création de onze commissions, nommées au début de chaque année, et chargées de tâches nombreuses. Ces commissions devaient examiner tous les projets relatifs à l'ordre des matières qui étaient de leur ressort. Il convient de remarquer que la plupart des crises ministérielles où ces commissions parlementaires sont intervenues furent formellement provoquées par un vote de l'une des assemblées, équivalent à un retrait de confiance²¹.

Quant au contrôle du parlement français sur la politique extérieure du gouvernement, relevons qu'aux termes de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le président de la république ne peut déclarer la guerre sans l'autorisation des chambres. Il est vrai que la doctrine et la pratique françaises avaient admis trois cas où l'autorisation préalable du parlement n'était pas nécessaire : quand la France est victime d'une agression ; quand, au cours d'une guerre, un allié est attaqué ; quand il s'agit d'opérations militaires contre des peuples ne constituant pas un Etat.

Les traités, eux, n'étaient considérés comme définitifs qu'après que les deux chambres les avaient ratifiés. Barthélémy remarque, à ce sujet : « le système de la commission des affaires étrangères amène un grand nombre de députés à s'intéresser d'une façon suivie aux problèmes de la politique étrangère »²².

On peut donc affirmer que le parlement français disposait, sous la troisième république, de tous les instruments nécessaires pour exercer un contrôle efficace.

²⁰ Voir sur l'ensemble de ces détails :

A. Soulier. Op. cit. p. 176-193.

J. Devaux. Le rôle du Sénat et la responsabilité des ministres sous le régime des lois constitutionnelles de 1875, dans la revue de dr. publ. 1925, p. 653.

Dupriez. Les ministres, T. II. p. 454.

²¹ A. Soulier. Op. cit. p. 197.

Mauchant. La commission des finances de la Chambre des députés, thèse de Nancy, 1927, p. 15 et suite.

²² Barthélémy-Boissier. Le contrôle parlem. de la poli. étrangère en Europe et au Canada en 1924, Genève, 1926, op. cit. p. 30-31.

Qu'en est-il de la quatrième république ?

Le parlement est toujours composé, en droit, de deux assemblées, mais, en fait, le pouvoir politique et législatif est aux mains de la seule assemblée nationale.

La loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, en modifiant l'article 45 de la constitution de 1946, a supprimé l'investiture. Toutefois, le texte actuel oblige aussi le président du conseil à faire connaître la liste de ses futurs collègues à l'assemblée nationale, dont il sollicite la confiance. Le vote de présentation se fait à la majorité simple. Rappelons qu'antérieurement, l'investiture n'était obtenue qu'à la majorité absolue ²³.

Depuis la libération, les ministres français sont devenus de véritables délégués parlementaires. D'où la mise en cause si fréquente de leur responsabilité, qui caractérise le régime actuel. Alors que, dans le gouvernement de type anglais, l'interpellation est tout à fait exceptionnelle, les députés aux communes préférant recourir au procédé de la question, en France elle est d'emploi constant.

La responsabilité ministérielle est devenue la sanction du contrôle exercé par l'assemblée nationale sur les ministres successivement au pouvoir. Un gouvernement est renversé lorsqu'il modifie la politique qui lui avait valu, au départ, la confiance de la chambre, ou lorsqu'il excède ses pouvoirs.

La majorité parlementaire française, depuis 1946 à nos jours, a souvent changé d'avis, en raison des circonstances nationales et internationales. Quand la majorité change d'avis, et que le gouvernement ne modifie pas aussitôt son attitude, il ne tarde pas à se trouver en minorité. Alors, la mise en cause de la responsabilité ministérielle enregistre, d'une part, la variation de la majorité, et sanctionne, d'autre part, la politique gouvernementale.

Il faut répéter que la constitution du 27 octobre, qui a créé deux assemblées, n'applique pas vraiment le système bicaméral. Le rôle inférieur du conseil de la république ne lui permet pas d'avoir une influence politique notable. En matière législative, ce conseil ne doit pas être une chambre d'opposition, de refus ou même de retardement, mais uniquement une « chambre de réflexions » ²⁴.

²³ Georges Berlia. La revision const. art. dans la revue du dr. publ. janvier-mars, 1955, No 1, p. 172.

²⁴ Voir en ce sens :

Burdeau. Le régime des pouvoirs publics dans la const. du 27 octobre 1946. dans la revue de dr. publ. 1946, p. 545.

Si l'on étudie le texte constitutionnel, et que l'on examine les attributs du président de la république, du président du conseil et de l'assemblée nationale, on s'aperçoit que la chambre concentre dans ses mains les pouvoirs législatif et politique. La constitution de 1875 donnait au président de la république la compétence du pouvoir exécutif, celle de 1946 ne le laisse pas libre d'exercer cette compétence au gré de son appréciation personnelle. L'initiative des lois n'est plus de son ressort. Elle est devenue une obligation pour le président de la république. Elle ne l'était pas sous la constitution précédente. D'une manière générale tous les pouvoirs du chef de l'Etat français sont transmis au président du conseil, qui est, à son tour, avec ses collègues, soumis au contrôle politique de l'assemblée nationale.

L'assemblée nationale réserve chaque mois une séance aux questions orales et écrites relatives à la politique étrangère. Les députés contraignent ainsi l'administration à donner aux électeurs les renseignements qu'ils demandent.

Aucune déclaration de guerre n'est valable sans un vote de l'assemblée nationale, sur avis préalable du conseil de la république (selon l'article 7, qui vise la guerre offensive).

La discussion du projet de loi portant ratification d'un traité international ne comprend ni vote sur les articles de ce traité, ni amendement de ceux-ci. L'opposition à tout ou partie du traité se manifeste par le renvoi à la commission. Cette commission rapporte sur les causes renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de la loi ²⁵.

²⁵ Sur ce point voir :

Laferrière. Manuel, p. 1091-1104.

M. Prélôt. Précis, p. 486.

TROISIEME PARTIE

La responsabilité politique des ministres

DANS LA CONSTITUTION IRAKIENNE DU 21 MARS 1925

CHAPITRE I

Développement politique de l'Irak jusqu'en 1925

Sous l'Empire Ottoman

Au début du XVI^e siècle, la Mésopotamie était le théâtre de la rivalité entre la Turquie et la Perse.

En 1534, sous le règne du Sultan Soliman le Magnifique, elle fut définitivement reconquise par les Turcs, et devint une partie de l'Empire. Le régime ottoman, caractérisé par la faiblesse du gouvernement central, et l'anarchie des administrations provinciales, la réduisit à un état de grande pauvreté. Le sultan était l'unique dépositaire de la puissance publique, un monarque absolu au sens le plus fort du terme ¹.

Dès le milieu du XIX^e siècle, la Mésopotamie, ou l'Irak, devint un élément important de la politique internationale, un champ d'expansion des puissances européennes. Profitant de la faiblesse de

¹ E. Nolde. L'Irak, origines historiques et situation internationale, thèse de Paris, 1933, p. 9. et 11.

A. J. Joumerd. La const. irakienne de 1925, en théorie et en pratique, thèse de Paris, 1941, p. 20-21.

la Sublime Porte, ces puissances lui arrachaient de nombreuses concessions économiques². C'est ainsi que la Grande-Bretagne pénétre en Irak, et la France en Syrie. L'Allemagne, qui s'intéresse également à la Mésopotamie, obtient de la Turquie l'adjudication du chemin de fer de Bagdad. La rivalité anglo-allemande ne fait que croître et la guerre de 1914-1918 va mettre un terme à cet état de choses³.

Avant la première guerre mondiale, la Grande-Bretagne entretenait des relations diplomatiques avec les émirs arabes qui vivaient sur les rivages du golfe Persique. Plusieurs traités furent passés avec ces émirs, par lesquels le gouvernement britannique put maintenir la paix dans ces régions, et assurer les communications vers l'Inde. Lorsque les hostilités furent engagées avec la Turquie, le gouvernement britannique avait déclaré inadmissible tout acte portant atteinte aux intérêts politiques et religieux des chefs de tribus⁴.

En août 1914, le colonel Lawrence fut envoyé en mission spéciale, afin de sonder les intentions des chefs arabes envers la Grande-Bretagne en cas de guerre. Ses entretiens avec le chérif de la Mecque, le fameux roi Hussein Ibn Ali, aboutirent à un résultat remarquable. Le négociateur arabe accepta de défendre la cause des alliés, moyennant l'indépendance des territoires de Syrie, Transjordanie, et Mésopotamie ; ce qui est connu de la « correspondance Hussein-Mc Mahon » en indique l'idée directrice. Ces négociations ont pris fin en janvier 1916⁵.

Pour la France et l'Angleterre, ces négociations eurent deux aspects : d'abord, le moment se prêtait à l'établissement d'une confédération arabe hostile aux Turcs et favorable aux puissances de l'entente. Ensuite, il importait de préciser les avantages territoriaux que ces deux puissances comptaient tirer d'une guerre victorieuse. Sur ce point, l'Accord Sykes-Picot, du 16 mai 1916, institua un compromis entre la France et l'Angleterre⁶.

² Le Fur. « L'affaire de Mossoul », dans la Rev. générale de dr. intern. public, 1926, p. 66.

³ E. Nolde. P. 23.
A.-J. Joumerd. P. 22.

⁴ E. Nolde. P. 56.
A.-J. Joumerd. P. 26.
Philippe W. Ireland. Iraq. A. Study in political development, London, 1937, p. 21-29.

⁵ P. W. Ireland. P. 67.

⁶ Ireland. P. 68.
Nolde. P. 50.

Le 10 juin 1916, à la Mecque, le chérif Hussein, qui était profondément hostile au gouvernement des Jeunes Turcs, tira la première balle de la révolte arabienne contre la domination turque. L'origine de ce soulèvement remonte à 1912, période dans laquelle les dirigeants de la « Nouvelle Turquie » ont tenté d'appliquer leur nouveau plan de « turquification » de l'Empire Ottoman par l'extermination systématique des autres races. La révolte arabe n'était, dans la réalité, que l'unique résultat de la politique de violente persécution, des véritables massacres organisés contre les éléments non-Turcs ⁷. En juillet 1917, un des fils du chérif, l'émir Fayçal, avança avec ses guerriers vers la Syrie. Le 3 octobre 1918, il faisait une entrée solennelle à Damas, hissait le drapeau arabe sur la citadelle, et installait un gouvernement provisoire dans la ville.

Après l'armistice, Fayçal réclama la réunion de toutes les régions de l'ancien Empire Ottoman, le Hedjaz, al Syrie, la Mésopotamie, la Palestine, le Djéziré et le Yémen, en un seul Etat sous l'autorité d'un roi arabe, — sauf en ce qui concernait l'assistance financière et technique, qui serait confiée à une puissance européenne ⁸.

Le succès de la « Grande révolution arabe », comme on l'appelle chez nous, eut pour résultat d'exciter le nationalisme arabe, mécontent désormais de la promesse anglaise et la jugeant insuffisante. Le mécontentement des arabes menaçait de se retourner contre les alliés et de leur créer des difficultés considérables ⁹.

Contrairement aux engagements pris avec le roi Hussein, lors de ses négociations avec les alliés, le ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne, Lord Balfour, avait déclaré, le 21 novembre 1917, au nom de son gouvernement, que les Anglais désiraient établir en Palestine une patrie nationale pour les juifs. Ce fut chez les arabes, une grande déception. On voyait maintenant que les alliés se proposaient de former un Etat arabe de façade, partagé à la

⁷ Le Fur. Op. cit., p. 63.

André Mandelstam. Le sort de l'Empire ottoman, Paris, 1917, p. 186 et 367. Du même, son ouvrage « La S.D.N. et les puissances devant le problème arménien », Paris, 1925, p. 43-63.

⁸ Dareste. Vol. IV, p. 761.

Abdul-Razak Al-Hassany. Histoire des ministères irakiens, 2^e édit. en arabe. Zaïda. Liban, 1953, T. III, p. 277.

Hooper Charles. L'Irak et la Société des Nations, Paris, 1928, p. 12.

⁹ E. Nolde. P. 65.

A.-J. Joumerd. P. 26.

vérité, selon l'Accord Sykes-Picot, en zones d'influence franco-britannique ¹⁰.

L'Irak sous l'occupation britannique et sous mandat

Les négociations diplomatiques, relatives au sort de l'Empire Ottoman, se poursuivaient en même temps que les hostilités entre la Turquie et les Alliés. Le principal théâtre des belligérants a été la Mésopotamie.

Les Anglais devaient se limiter à la défense des installations de la Persan Oil Company. Il apparut que l'occupation de ce territoire était le seul moyen d'abattre les Turcs. Le 6 novembre 1914, la conquête du pays était décidée, et commencée par l'armée britannique. Au 30 octobre 1918, après la prise de Bagdad, elle était définitivement achevée ¹¹.

Dans une proclamation publiée après la prise de Bagdad, le général anglais Maude promit formellement que l'Irak ne se verrait pas imposer des institutions étrangères, et que le rêve d'un grand Etat arabe indépendant allait devenir une réalité. Mais, en juillet 1917, Sir Percy Cox fut nommé Haut Commissaire. Il était clair que les Anglais entendaient gouverner le pays directement. Une administration civile commença de se développer, avec la collaboration des notables du pays ¹².

Mais ce système de l'administration directe se heurta à l'opposition irréductible du peuple irakien. Les fonctionnaires étrangers témoignaient d'une malheureuse incompréhension à l'égard des justiciables, qui, du reste, n'oubliaient pas les anciennes promesses d'indépendance ¹³.

¹⁰ Ayoub Charles. Les mandats orientaux, thèse de Paris, 1924, p. 34-35.
A. R. Al-Hassany. T. II, p. 228.

E. Nolde, p. 66.

¹¹ P. W. Ireland. P. 21.

E. Nolde. P. 56.

A.-J. Joumerd. P. 27.

¹² E. Nolde. P. 59.

A.-J. Joumerd. P. 28.

P. W. Ireland. P. 21 et 96.

¹³ E. Nolde. P. 64.

Hooper Charles. P. 19.

A cette époque, un vent nouveau soufflait. C'était le règne de l'Esprit Wilsonien, qui, en Moyen-Orient, se traduisait bientôt par l'institution des mandats. Le corollaire naturel de cette nouvelle tendance du droit international public était que les anciens protectorats devaient être soumis à une direction internationale, jusqu'au jour où les nations qui habitaient ces territoires deviendraient capables de se gouverner elles-mêmes ¹⁴.

Par décisions du conseil suprême de la Société des Nations, du 25 avril 1920, la France fut chargée de gérer la Syrie et le Liban, et l'Angleterre la Mésopotamie et la Palestine ¹⁵.

L'idée d'annexion pure est ainsi abandonnée. Mais le mandat était chose inconnue en Irak. Il ne présageait rien de bon. Il ressemblait trop à une consécration de la domination anglaise. Le peuple désirait que fût éliminée toute intervention étrangère ¹⁶.

Le 5 mai 1920, on annonça la décision du conseil suprême de la S.D.N. La colère fut grande dans les milieux politiques et religieux de l'Irak, et la population se prépara à la guerre contre la présente administration britannique directe, et contre la future organisation de mandat.

Des avant-postes anglais sur l'Euphrate furent attaqués et décimés. Le 3 juin 1920, deux officiers anglais étaient assassinés à Tel-Afar, près de Mossoul. Tous les éléments de la population étaient déchaînés contre les Anglais, qui s'étaient exposés, à la fois, au pan-arabisme, à un violent enthousiasme religieux et au mécontentement des Sheiks ¹⁷.

Dans l'intervalle, le gouvernement britannique ordonna au résident général anglais à Bagdad, Sir Percy Cox, de déclarer, le 27 juin 1920, que la Mésopotamie serait indépendante, que cette indépendance serait garantie par la S.D.N., que le Haut Commissaire était autorisé à donner au pays une loi organique et que tous les intérêts

¹⁴ E. Nolde. P. 64.

Hooper Charles. P. 19.

¹⁵ Albert Millot. Le mandat anglais pour l'Irak, dans la revue générale de dr. intern. publ., 1925, T. VII, p. 78 et 81.

¹⁶ A.-J. Joumerd. P. 30.

¹⁷ E. Nolde. P. 68.

A.-J. Joumerd. P. 30.

et les désirs de la population seraient dûment pris en considération¹⁸.

Ces promesses n'y firent rien. Les arabes ne se payèrent pas de mots. La proclamation précédente disait également que l'Irak serait placé sous mandat britannique. Le moment est critique pour les Anglais. Le 30 juin 1920, la révolution était généralisée. Mr Winston Churchill, nommé ministre des colonies, en 1920, préconisait une politique de « contrôle invisible ». Depuis le 15 octobre 1920, le système d'administration fut changé¹⁹.

Mr Fischer, chef de la délégation britannique à la S.D.N., disait, dans son discours prononcé à Genève devant le conseil suprême de la S.D.N. : « La conception d'un mandat n'est pas populaire parmi la population irakienne. Le mandat est considéré comme impliquant une forme de tutelle non conforme aux faits, tels qu'il se présentent aujourd'hui. » La Grande-Bretagne proposait donc de conclure avec l'Irak un traité où seraient énumérés les principes du futur mandat.

Ainsi l'occupation britannique allait prendre fin. Mais c'était pour être remplacée aussitôt, par le régime nouveau du mandat, sans même que les populations eussent été consultées sur le choix du mandataire, comme l'exige l'article 22 du pacte de la S.D.N.²⁰.

En résumé, la révolution de 1920 était la vraie force créatrice de l'Etat actuel de l'Irak. Un haut fonctionnaire britannique, miss Bell, l'avait décrit, à l'époque, dans les mots suivants : « Cette révolution de 1920 n'a pas été tout à fait inutile, l'Irak avait obtenu une autonomie que nous ne lui aurions peut-être accordée que plus tard »²¹.

¹⁸ Hooper Charles. P. 21.
A.-J. Joumerd. P. 31.

¹⁹ Hooper Charles. P. 23.
E. Nolde. P. 69.
Daresté. T. IV, p. 762.
A.-J. Joumerd. P. 31.

²⁰ Millot Albert. Art. dans la revue générale du dr. intern. public sous le titre
« Le mandat anglais pour l'Irak », 1925, p. 80 et 90.

²¹ Maurice Pernot. « Deux expériences, l'Irak et la Syrie », *Revue des Deux-Mondes*, 1927, p. 538-539.

La naissance de l'Etat de l'Irak

Sir Percy Cox fut autorisé à instituer, provisoirement, un conseil d'Etat, sous la présidence d'un chef arabe, et une assemblée électorale « librement élue », représentant la population de la Mésopotamie.

Pour le poste de chef du gouvernement provisoire, le choix du Haut Commissaire tomba sur Naquib Al-Achraf, de Bagdad, qui forma son cabinet le 23 octobre 1920. Il convient de remarquer que les anciens directeurs et secrétaires anglais de l'administration précédente sont devenus les conseillers des nouveaux ministres ²².

Les principaux objectifs proposés au conseil d'Etat, étaient, — outre le rapatriement des personnalités arabes internées aux Indes par les britanniques, — la substitution d'un gouvernement civil arabe à l'administration anglaise directe, la revision de la loi électorale, et la création d'une armée nationale.

Il fallait aussi pourvoir au trône de l'Irak. Cette question fut pleinement discutée à la conférence du Caire, en décembre 1920. Mr Churchill y laissa entendre que la Grande-Bretagne favoriserait la candidature de Fayçal, le fils du roi Hussein, qui venait d'être déposé de son trône de Syrie. Les Irakiens ne lui étaient pas hostiles. La voie était donc libre. Si bien que, le 23 août 1921, à Bagdad, Fayçal fut couronné, et reconnu immédiatement par le gouvernement britannique comme premier roi de l'Irak. Le gouvernement provisoire n'ayant plus sa raison d'être, il démissionna ²³.

L'Irak était désormais un Etat qui, bien que soumis au règlement du mandat, n'en jouissait pas moins d'une sorte d'indépendance.

Fayçal commença par constituer un gouvernement. Il se trouvait dans une situation délicate. D'une part, l'opposition nationale ne voulait pas d'un gouvernement favorable aux Anglais. D'autre part, le Haut Commissaire intervenait ouvertement pour que fût créé un

²² Hooper Charles. P. 24.

E. Nolde. P. 69.

²³ Maurice Pernot. Deux expériences, op. cit. p. 535.

E. Nolde. P. 69.

Hooper Charles. P. 27.

A. R. Al-Hassany. T. I, p. 30 et 36.

A.-J. Joumerd. P. 33.

ministère qui hâtât la conclusion d'un traité d'alliance avec la Grande-Bretagne. Après trois semaines de consultations, le roi chargea le même ministre Naquib de Bagdad, de former son deuxième cabinet, le 10 septembre 1921 ²⁴.

Les débuts du règne furent difficiles. Au nord du royaume, les Turcs irréguliers multipliaient les attaques. A l'est, le sultan de Nedj Ibn-Séoud menaçait des frontières encore mal définies. A l'intérieur, le peuple était dans un constant état d'agitation antibritannique, qui ne fit que croître, quand Mr Churchill déclara aux communes, en juillet 1922, « que les Arabes de la Mésopotamie étaient tenus de reconnaître au mot « mandat » le sens d'un moyen de contrôle ». Cette déclaration suscita une vive protestation dans le pays. Toutes les villes adressèrent des revendications au roi, pour s'affranchir du mandat ²⁵.

Le coup de barre était sérieux, Naquib démissionna. Sir Percy Cox, craignant une nouvelle révolte de tribus, fortement armées, n'hésita pas à déclarer le roi malade, à suspendre le conseil d'Etat, et, finalement, à prendre lui-même le gouvernement en mains. Jusqu'à la fin de septembre 1922, le Haut Commissaire gouverna le pays sans ministère. Après quoi, Naquib fut invité, une troisième fois, à former un cabinet. C'est avec lui que, le 10 octobre 1922, Sir Percy Cox signa le premier traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Irak. Mais il fallait encore que cet acte fût ratifié par un parlement.

Le traité d'alliance était conclu pour une durée de vingt ans. Un protocole, signé le 30 avril 1923, disposait que le traité cesserait de sortir ses effets, le jour où l'Irak serait devenu membre de la S.D.N. ²⁶.

Le parti nationaliste protestait contre l'action de l'Angleterre. Son président Jafar Abou Timan, ministre du commerce, abandonna son portefeuille. Des décrets des Madjahids (interprètes de la loi musulmane) défendaient aux Chiites de participer aux élections de l'assemblée représentative ²⁷.

²⁴ A. R. Al-Hassany. T. I, p. 48.

²⁵ Hooper Charles. P. 28, 31, 33.

²⁶ Millot. Op. cit., p. 90.

²⁷ Maurice Pernot. Deux expériences, revue des *Deux-Mondes*, 1927, p. 535.
A. R. Al-Hassany. T. I, p. 63 et 74.

Hooper. P. 34.

Néanmoins, le conseil des ministres fixa les élections au 12 juillet. Une centaine de députés y furent élus. Miss Bell, Secrétaire Orientale à la résidence britannique de Bagdad, donna un commentaire de ces élections qui nous prouve bien que le peuple de l'Irak n'y a pas vraiment participé. Miss Bell disait : « Lors des élections, le gouvernement choisissait les candidats après avoir consulté les Moutessarifs (préfets). Ces candidats étaient presque toujours élus » ²⁸.

Le 26 mars 1924, Jafar Pacha, nouveau premier ministre, dut apposer le sceau royal au bas d'un traité d'alliance quelque peu modifié, et augmenté de quelques annexes. Le lendemain, le roi Fayçal ouvrit l'assemblée constituante. Sous la pression britannique, le vote de ratification eut lieu, assez soudainement, le 10 juin. Le traité fut approuvé à la majorité minime de 37 voix contre 24, et huit abstentions, 31 députés étant absents ! La résolution suivante dut être ajoutée : « Cette assemblée est d'avis que plusieurs articles de ce traité sont si sévères que l'Irak ne serait pas à même de faire face aux obligations de l'alliance désirée par le peuple » ²⁹.

Le 10 juillet 1924, l'assemblée constituante approuva, à l'unanimité, la constitution irakienne. Puis, le 2 août, elle élaborait encore une loi électorale. Après avoir terminé ses travaux, elle fut dissoute ³⁰.

La constitution n'était pas encore promulguée, car Sir Percy Cox, voulait, au préalable, que la concession du pétrole fût assurée à une compagnie anglaise. Enfin, la concession accordée, une grande assemblée nationale, présidée par le chef du cabinet, prononça l'entrée en vigueur de la loi fondamentale irakienne, le 21 mars 1925 ³¹.

²⁸ M. Pernot. Dans la même revue, p. 538-539.

²⁹ A. R. Al-Hassany. T. I, p. 92.

Hooper Charles. P. 43.

A.-J. Joumerd. P. 36.

³⁰ M. Pernot, Revue des *Deux-Mondes*, 1927, p. 535.

A. R. Al-Hassany. T. I, p. 166.

Hooper Charles. P. 42.

³¹ A. R. Al-Hassany. T. I, p. 212.

A.-J. Joumerd. P. 61.

CHAPITRE II

La constitution irakienne du 21 mars 1925

Introduction.

Un premier projet de constitution avait été préparé par le gouvernement britannique. Pour examiner ce projet, l'Irak forma un comité de quatre personnes. Ce comité était composé de deux Irakiens : Nagi Pacha Sivaidi et Sason Hiskel, respectivement ministres de la justice et des finances, ainsi que de deux conseillers anglais, Dividson et Drawer ; les experts ne purent s'entendre.

Un nouveau projet fut élaboré, qui s'adaptait mieux à la situation du pays. Le 3 avril 1924, le président du conseil Jafar Pacha le présenta à l'assemblée. Les discussions durèrent du 14 juin au 10 juillet 1924. Elles aboutirent à l'adoption du projet, avec quelques modifications. Ensuite, le gouvernement irakien, autorisé par la puissance mandataire, envoya le texte de la constitution au conseil suprême de la S.D.N., qui l'accepta sans aucune objection. Pour la raison que l'on sait, elle ne fut promulguée et publiée que le 21 mars 1925¹.

Selon l'article 2 de la constitution, l'Irak est un Etat souverain, libre et indépendant. C'est une monarchie héréditaire, avec un gouvernement représentatif du type parlementaire.

¹ A.H. Al-Gammal. La fin des mandats internationaux et l'expérience irakienne, thèse de Dijon, 1932, p. 34.

A.-J. Joumerd. P. 61-63.

La souveraineté de l'Etat irakien nous paraît une inexactitude flagrante.

Sans doute, depuis 1920 jusqu'aujourd'hui, il est incontestable que l'Irak n'a pas cessé de progresser dans la voie de la liberté. A l'heure actuelle, le pays possède une administration autonome. Mais les traités passés avec l'Angleterre, et, en particulier, le dernier, du 30 juin 1930, nous obligent à convenir que, dans certaines parties de son territoire, l'Irak n'est pas le maître absolu.

En effet, le traité attribue, tout d'abord, à la Grande-Bretagne des bases aériennes sur le sol irakien. Au surplus, l'Irak est chargé de maintenir et de protéger les voies de communications de l'Empire à perpétuité. L'article 11 du traité consacre cette évidente subordination. Il spécifie qu'après vingt-cinq ans, un nouveau traité pourra être conclu, mais que le maintien et la protection des communications de l'Empire britannique devront toujours être assurées. En d'autres termes, notre pays assume une très lourde obligation, qui grève durablement le territoire irakien. « La Grande-Bretagne — constate M. le professeur Blondel — use des grands pouvoirs qui lui ont été conférés par le traité du 30 juin 1930, qui contient des clauses défavorables pour l'Irak. » ²

L'Irak a une autre obligation. Il doit admettre la présence de troupes anglaises dans la base de Chieba, près de Basra, et dans celle d'Habania, à l'ouest de l'Euphrate. Il y a là, d'une part, une sorte d'occupation directe. D'autre part, ces bases militaires bénéficient de divers privilèges et immunités en matières fiscales et juridictionnelles ³.

Enfin, l'Irak doit accorder toute facilité au mouvement des forces britanniques à travers son territoire, et mettre à leur disposition l'usage de ses routes, chemins de fer, voies fluviales, ponts et aéro-dromes.

Bien que l'article 5 constate que le traité était conclu sur des bases de parfaite égalité, les droits de l'Angleterre constituent une restriction indéniable à la souveraineté de l'Irak.

Ainsi, dans son travail sur la fin des mandats internationaux et l'expérience irakienne, M. Abdel Halim Al-Gammal analyse le traité

² André Blondel. La cessation des mandats et le cas de l'Irak. Article dans la « Revue générale de droit international public », 1932, p. 643-645.

³ E. Nolde. P. 226.

de 1930 de la manière suivante : « Dès septembre 1932, le traité de 1930 entrera en vigueur. On peut dire que le traité ainsi conçu constitue une réelle entrave à la liberté d'action du gouvernement irakien. De prime abord, nous signalerons la grosse inégalité qu'il sanctionne entre les deux parties traitantes et dont l'avantage revient à l'Angleterre. Nous pouvons dire que ce contrat n'est pas loyal. Théoriquement, l'Irak est déclarée indépendante, mais pratiquement elle demeure par ce traité qui la lie et la paralyse un Etat vassal de l'Angleterre. De plus, par rapport aux autres nations, la situation de l'Angleterre est très privilégiée. » ⁴

En résumé, la souveraineté de l'Etat de l'Irak, telle que la constitution de 1925 la définit dans son deuxième article, en droit, est considérablement restreinte, en fait, au point de vue intérieur et territorial.

Qu'en est-il maintenant de l'indépendance ?

La juridiction de la cour permanente de justice internationale interprétait la notion d'indépendance comme un terme de droit. Le 5 septembre 1931, la cour précisa qu'un Etat est indépendant quand il reste seul maître de ses décisions, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique et financier ; M. le professeur Baron Nolde conclut en ces termes que : « l'indépendance d'un Etat, c'est l'exercice de sa souveraineté, en rapport avec ses propres appréciations et pas seulement sur son territoire, c'est aussi le libre règlement de ses rapports extérieurs. » ⁵

En règle générale, on dit qu'un Etat n'est pas indépendant s'il est placé dans une situation de dépendance à l'égard d'une autre puissance. Un Etat indépendant entre en relations avec les autres membres de la communauté internationale en possédant le droit de légation actif et passif ; il négocie les traités comme il l'entend et veille à la défense de son territoire en toute liberté. ⁶

Le traité de 1930 réalise une étroite association politique puisque, pour toutes les questions politiques extérieures, les parties prennent l'engagement de se concerter, d'agir en commun et de ne

⁴ A.H. Al-Gammal. Op. cit., p. 128-129.

⁵ B.B. Nolde. L'Union douanière Austro-Allem., art. dans la « Revue générale de dr. intern. publ. », 1932, p. 344-345.

⁶ B.B. Nolde. Op. cit., p. 346-352.

E. Nolde. Op. cit., p. 236.

pas adopter une attitude incompatible avec l'alliance. Pratiquement, cela signifie que l'Irak n'aura pas de politique extérieure indépendante, car, dès qu'un traité avec un tiers Etat touche une matière politique ou commerciale, l'Angleterre est là pour lui dicter sa décision.

C'est ainsi que la Grande-Bretagne a monnayé l'appui qu'elle promettait à l'Irak pour sa candidature à la S.D.N. Rappelons, en effet, que l'entrée en vigueur du traité du 30 juin 1930 était subordonnée à l'émancipation de l'Irak et à son admission dans la Société des Nations, qui eut lieu deux ans plus tard ⁷.

Les droits du peuple.

Le titre premier de la constitution traite, en 14 articles, des droits du peuple. L'article 6 affirme l'égalité devant la loi, sans acception de race, de langue ni de religion.

L'article 7 protège les libertés individuelles contre toute agression ou toute entrave. L'article 9 assure également aux citoyens le recours à la justice. L'article 10 garantit le droit de propriété et interdit formellement le travail forcé et la confiscation totale des biens meubles ou immeubles. La liberté d'opinion, le droit de réunion et le droit d'association sont consacrés à l'article 12. L'article 31, tout en déclarant que l'islamisme est la religion officielle de l'Etat, sanctionne la liberté de croyance et de culte. Par l'article 14, les Irakiens ont le droit d'adresser au roi, au parlement, ou aux pouvoirs publics des plaintes ou des pétitions, sur toutes les questions publiques ou privées. Les messages postaux sont secrets, d'après l'article 15. L'article 16 accorde à toute communauté le droit d'avoir ses écoles. Toutefois, la langue arabe est la seule langue officielle (article 17).

Les droits constitutionnels ne sont, cependant, pas tous également respectés. Il y a souvent loin de la théorie à la pratique.

⁷ Sur la situation internationale de l'Irak en 1932, voir encore :

Scelle, *Précis de droit des gens*. Paris, 1932, p. 178.

William Martin, « *Journal de Genève* », 21 mars 1932.

Journal officiel de la S.D.N. 1932. P. 474, 1483 et 1728.

Les droits de la couronne.

Selon l'article 19, la souveraineté appartient à la nation, qui en confie l'exercice au roi Fayçal Ibn Hussein, et, après lui, à ses héritiers.

L'article 25 proclame l'irresponsabilité du roi et l'inviolabilité de sa personne. Comme chef de l'Etat, le roi promulgue les lois et veille à leur exécution, il ordonne la réunion du collège électoral, il convoque le parlement, l'ajourne et le dissout. Il nomme le premier ministre et le révoque.

Le pouvoir législatif, le Sénat et la Chambre des députés

Le parlement irakien se compose de deux Chambres : le Sénat, nommé par le gouvernement, et la Chambre des députés, issue d'un suffrage universel direct et secret. Les deux Chambres ne sont pas tout à fait égales en pouvoirs. La Chambre basse est prépondérante.

Les députés sont élus à raison d'une personne pour vingt mille citoyens du sexe masculin. Toute fraction supérieure à dix mille donne droit à un représentant. Le système d'élection est conforme au type anglais. Il est uninominal, majoritaire, à un seul tour.

Selon l'article 37, les minorités ont le droit d'être représentées à la Chambre populaire. C'est ainsi que les chrétiens ont la faculté d'élire quatre réputés dans chacune des trois grandes villes de Bagdad, Moussoul et Bassarah.

La Chambre des députés est élue pour une durée de quatre sessions ordinaires, à raison d'une session par an, dès le premier novembre qui suit les élections.

Le Sénat compte quatre fois moins de membres que la Chambre des députés, c'est-à-dire entre vingt-cinq et trente. Ils sont choisis par le roi, « parmi les personnes qui, par leurs actes, auront acquis la confiance du peuple, et parmi celles qui justifieront d'un passé honorable au service du gouvernement et du pays » (article 31).

Le mandat du sénateur est de huit ans.

Le Sénat participe à la fonction législative au même titre que la Chambre des députés. Pour qu'une loi soit adoptée, il faut l'accord des deux Chambres. Toutefois, si une divergence tend à se perpétuer, c'est la majorité des deux Chambres réunies qui décide. La Chambre basse est ainsi avantagée.

De même, un traité signé par le roi n'entre en force qu'autant qu'il a été ratifié par les deux Chambres.

En revanche, le droit d'initiative en matière législative n'appartient qu'aux députés. La proposition de loi présentée par un député doit être soutenue par dix représentants. Si la Chambre l'accepte, le Cabinet est chargé de préparer un projet.

L'article 26 de la constitution confère au roi la faculté de dissoudre la Chambre des députés. S'il en fait usage, le Sénat s'ajourne, et ne reprend ses sessions qu'à l'ouverture de la nouvelle Chambre basse.

L'article 26 n'exige pas que la dissolution ait été préalablement approuvée par le Cabinet, ainsi que c'est l'usage dans les constitutions parlementaires modernes. Cependant, l'article 27, en disposant que le roi n'exerce ses droits qu'après consultation des ministres responsables, semble suppléer à cette lacune. Pratiquement, on ne conçoit guère que le roi prononce la dissolution de la Chambre basse sans la signature du premier ministre.

En cas de dissolution, des élections générales doivent avoir lieu dans le plus court délai. La nouvelle Chambre doit être réunie moins de quatre mois plus tard.

La Chambre des députés ne saurait être dissoute deux fois de suite pour la même raison particulière (article 40).

Les ministres.

Le roi désigne les ministres, selon les indications du premier ministre. En règle générale, les ministres doivent être sénateurs ou députés. En tout cas, il faut qu'ils le deviennent dans les six premiers mois de leur nomination. Même en fonction, les membres du Cabinet conservent leur droit de vote dans les Chambres.

Le gouvernement n'est responsable que devant la Chambre basse. C'est donc la solution anglaise qui a été reprise, et non pas la solution italienne. L'article 66 de la constitution le dit clairement : « Les ministres d'Etat sont responsables devant la Chambre des députés, collectivement pour les affaires concernant le Cabinet, individuellement pour les affaires concernant leur département respectif et les administrations qui en dépendent. »

Le système parlementaire irakien connaît deux procédés directs de mise en cause de la responsabilité ministérielle. Ce sont la question de confiance, et l'interpellation.

C'est le premier ministre qui pose la question de confiance, en sa qualité de chef de l'organe collectif qu'est le gouvernement. Un vote de défiance oblige le Cabinet à démissionner. Il est vrai que

le premier ministre, ou le ministre visé, peuvent demander que la décision soit différée pour une période de huit jours au plus. Il y a là un excellent moyen, nous semble-t-il, d'éviter des crises nombreuses. Pendant les huit jours de délibérations, la constitution a prévu que la Chambre ne pouvait être dissoute (article 66).

L'interpellation est, elle aussi, un moyen efficace de mettre en cause la responsabilité ministérielle. C'est un député qui la formule. Il faut, tout d'abord, que l'assemblée se prononce sur l'admission ou le rejet de sa demande. Au cas d'admission, la chambre fixe une séance, dans les huit jours suivants ; le ministre interpellé est averti, de manière à pouvoir se préparer au débat. Ce débat se terminera par un vote au scrutin secret. Si ce vote est négatif, le gouvernement démissionne.

Le système irakien connaît, en outre, quatre procédés indirects de mettre en cause la responsabilité gouvernementale. Ce sont : la question, l'enquête, la pétition et le budget.

La question revêt la forme écrite. Elle est adressée au président de la chambre. Le droit de la poser appartient aux sénateurs aussi bien qu'aux députés. Toutefois, n'oublions pas que le Sénat n'est pas habilité à mettre en cause la responsabilité des ministres. La question est discutée, au cours d'une séance publique, à l'expiration d'un délai de huit jours. Il arrivera aussi que le sénateur ou le député se contente d'une réponse écrite.

Les commissions d'enquête ne sont pas prévues expressément dans la constitution. Ce sont les règlements intérieurs des chambres qui les prévoient. Actuellement il y a neuf commissions permanentes, dont les principales s'occupent des affaires étrangères, intérieures, financières, économiques, juridiques, etc... Les règlements prévoient également des commissions temporaires, dont les fonctions s'achèvent avec l'accomplissement de la tâche pour laquelle elles ont été créées. Ces commissions d'enquête sont tenues de présenter des rapports aux chambres, à la fin de leur mandat. Le rapport est discuté en séance commune, et la discussion peut se terminer par un vote de confiance⁸.

Les pétitions adressées par les citoyens au parlement peuvent également donner lieu à un vote sur l'ordre du jour, qui met en cause l'existence même du gouvernement.

⁸ A.-J. Joumerd. *Op. cit.* p. 133 et 142.

Enfin, il est clair que le budget est une des meilleures occasions de contrôler l'administration des cabinets.

Du point de vue théorique, on le voit, le régime inauguré par la constitution irakienne du 21 mars 1925 s'inscrit parmi les plus modernes et les plus démocratiques. La responsabilité ministérielle y peut être mise constamment en question. Il est vrai que ce contrôle n'appartient qu'à la chambre des députés, le caractère « nominatif » du Sénat lui en interdisant l'exercice.

Le gouvernement a besoin, pour rester au pouvoir, de la confiance de la chambre basse. La constitution a réglementé, de façon détaillée, la procédure qui permet à la chambre de renverser un cabinet dont elle se défie.

CHAPITRE III

La responsabilité politique des ministres dans la pratique parlementaire irakienne

Il nous reste à montrer que le système parlementaire perfectionné qui trouve son expression dans les textes constitutionnels n'a, malheureusement, jamais encore fonctionné de façon normale.

Les ministères se sont succédé en assez grand nombre. Mais, si les cabinets sont souvent renversés, ce n'est jamais par le jeu des institutions démocratiques ; quand le roi prie un ministère de se retirer, c'est toujours sous l'influence de puissances oligarchiques.

Nous allons maintenant passer en revue les différents cabinets qui ont gouverné l'Irak depuis 1932 jusqu'à la fin de 1954.

Si nous prenons pour point de départ l'année 1932, c'est parce qu'elle marque la naissance véritable de l'Etat irakien. C'est en effet le 3 octobre 1932 que le royaume de l'Irak fut émancipé du mandat dont il était l'objet depuis douze ans, et qu'il fut admis à la Société des Nations.

La conclusion du traité du 30 juin 1930, avec l'Angleterre, et l'entrée dans la Société des Nations, avaient constitué la tâche essentielle d'un premier cabinet de Nori Pacha. La mission de ce premier cabinet étant achevée, Nori Pacha se retira, le 27 octobre 1932, et le roi chargea Nadji Shawkat de former le nouveau ministère ¹.

¹ A.R. Al-Hassany. T. III, p. 184 et 191.

Le ministère de Nadji Shawkat commença par dissoudre la chambre des députés, le 8 novembre.

Il convient de rappeler brièvement qu'à la veille des nouvelles élections, qui furent fixées au 10 décembre, il y avait en Irak trois partis principaux.

A droite, le parti El-Ahd, favorable à la politique anglaise. Il avait pour âme le premier ministre démissionnaire Nori Pacha, et groupait derrière cette forte personnalité la plupart des chefs de tribus².

A gauche, le parti national, dirigé par Jafar Abou Il-Timman, dont la popularité pouvait, sans exagération, être qualifiée d'exceptionnelle.

Entre deux, le parti El-Ikah, ou parti fraternel, présidé par Yassin Pacha, un ancien premier ministre, lui aussi. Ce parti se recrutait parmi les habitants des grandes villes, et quelques féodaux hostiles aux Anglais.

Le parti national ne prit aucune part aux élections de décembre 1932, dès l'instant qu'il s'aperçut que les garanties élémentaires de la liberté des votes n'étaient pas assurées. Par conséquent, la nouvelle chambre, très à droite, ne devait guère représenter les véritables aspirations du pays. Dans cette chambre, les fraternels, qui siégeaient en nombre, formaient l'opposition. Les partisans de Nori Pacha étaient seuls à soutenir le gouvernement, qui ne fut pas long à démissionner. Le 20 mars 1933, le roi Fayçal Ier chargeait Rachid Ali, membre influent du parti fraternel, de constituer le nouveau cabinet³.

Ce nouveau cabinet fut un cabinet de coalition. Six sièges allaient au parti El Ikah ; deux au parti El-Ahd ; un, enfin, au groupe indépendant de l'ancien premier ministre Naji Shawkat.

L'entrée au gouvernement du parti fraternel attestait, de sa part, un net revirement. Jusqu'alors, il avait combattu, aux côtés du parti national, contre la collaboration irako-anglaise. Une fameuse convention, dite pacte du 22 novembre 1930, avait même scellé cette entente. Or, en adhérant maintenant à la politique britannique issue

² Idem, T. III, p. 201.
P.W. Ireland. P. 422.

³ A.R. Al-Hassany. T. III, p. 213.

du traité du 30 juin 1930, le parti fraternel se désolidarisait totalement de son ancien allié. C'est la raison pour laquelle le parti national adopta, dès lors, une attitude d'opposition active. Le 9 juin 1933, il dénonça le pacte qui le liait aux fraternels. Bien qu'il ne fût pas représenté dans la chambre des députés, il trouvait une large audience dans la nation.

C'est à cette époque, soit le 7 décembre 1933, que le premier monarque irakien décédait, à Berne (Suisse), où il était venu se soigner.

Son fils Gazi lui succéda. Afin de lui permettre de connaître la figure politique de son pays, Rachid Ali lui offrit sa démission. Toutefois, c'est lui qui fut sollicité de constituer aussitôt le ministère suivant.

Enhardi, le premier ministre ne tarda pas à manifester ses véritables intentions politiques. Dans une déclaration donnée à la presse, le 11 septembre, il assurait que l'amitié anglo-irakienne serait désormais le fondement de toute son activité.

Cette déclaration fit sur le pays l'impression la plus fâcheuse. A la chambre des députés, les membres indépendants, et ceux qui étaient indécis, passèrent à l'opposition en tel nombre que le désaccord entre le cabinet et le parlement devint manifeste. Le gouvernement était dès lors devant l'alternative délicate de dissoudre la chambre basse ou de démissionner. L'opinion publique imposa bientôt une réponse. Le jeune roi Gazi ne put que refuser la dissolution, et demander la démission. Le 28 octobre 1933, le parti fraternel quittait le pouvoir, après avoir perdu une bonne part de son prestige ⁴.

Après cette démission, Jamil El Madfai, l'homme des situations critiques, constitua, successivement, deux ministères et resta au gouvernement jusqu'au 25 août 1934. Cette période est relativement calme.

Il se retira spontanément, une fois l'ordre rétabli. Ali Jawdat composa le nouveau ministère, le 27 août 1934. Sans raison particulière, il obtint du roi, la semaine suivante, la dissolution de la chambre. Cette opération était grave, si l'on songe que la chambre

⁴ A.R. Al-Hassany. T. III, p. 303.

n'avait pas encore accompli la moitié de son mandat, et que rien ne justifiait un appel au peuple ⁵.

Les nouvelles élections se déroulèrent d'une façon tout à fait irrégulière, au point que, dans certains districts, les autorités locales se contentaient de jeter dans les urnes un nombre de bulletins équivalant au nombre des électeurs ⁶.

Le résultat fut une chambre des députés parfaitement docile, qui n'était qu'un instrument du gouvernement. En revanche, le Sénat s'était rejeté dans l'opposition représentée, principalement, par le parti fraternel. En un certain sens, c'était la réconciliation de l'El-Ikah avec le parti national, qui n'était pas représenté dans la Haute Chambre.

Il fallait donc s'attendre que, si le discours du trône était accueilli sans discussions par la chambre des députés, il rencontrerait, en revanche, les plus vives protestations au Sénat. Le chef de l'opposition, qui était alors Rachid Ali lui-même, prépara l'Adresse. Il ne manqua pas d'accuser formellement le premier ministre Ali Jawdat d'avoir fraudé les élections.

Finalement, les sénateurs décidèrent d'attirer l'attention de Sa Majesté sur le caractère inconstitutionnel de la récente dissolution. Le lendemain, des milliers de télégrammes appuyèrent le courageux comportement du Sénat. Les avocats de Bagdad, qui constituent l'élite intellectuelle du pays, organisèrent une grande réception en l'honneur des protestataires.

En butte aux plus vives critiques, Ali Jawdat resta cependant au pouvoir. Il composa même un parti qui lui était personnellement attaché.

Le pays traverse une crise constitutionnelle. Le chef du gouvernement refuse de démissionner parce qu'il a l'appui de la chambre. Mais cette chambre ne représente pas la nation. On tourne dans un cercle vicieux. Il est clair que le jeu normal de la responsabilité ministérielle est totalement entravé.

Pour finir, c'est grâce à l'action de sabotage du Sénat, qui refusait systématiquement tous les projets de lois que le cabinet lui soumettait, qu'Ali Jawdat fut obligé de démissionner, le 23 février 1935 ⁷.

⁵ A.R. Al-Hassany. T. IV, p. 12.

⁶ Idem, p. 12. T. IV.

⁷ A.R. Al-Hassany. T. IV, p. 19 et 22.

En vain, Jamil El-Madfai essaya de constituer son troisième ministère. Indépendant, il n'avait aucune chance de réussir contre la volonté des tribus, qui commençaient à se révolter.

Après 11 jours, le choix du chef de l'Etat tomba sur Yassin Pacha, le chef de l'opposition fraternelle. Il constitua un gouvernement de coalition avec le parti El-Ahd, dont le président Nori Pacha devint titulaire du portefeuille des affaires étrangères.

La chambre des députés n'avait évidemment plus aucune raison d'être. Elle fut donc dissoute, après trois mois seulement d'existence.

Un ancien phénomène se produisit : le parti national, qui ne voulait à aucun prix de la politique anglaise de Nori Pacha, se désolidarisa une nouvelle fois d'avec les fraternels, qui acceptaient d'entrer au gouvernement. Il dirigea désormais l'opposition, qui aboutit au premier coup d'Etat militaire en Irak.

Le jeudi 29 octobre 1936, le général Bakir Sidki, prenant occasion de manœuvres militaires de grande envergure, dirigea ses troupes contre Bagdad. Sous l'influence du parti national, et d'Hikmat Soulaïman, qui, sans appartenir expressément à un groupe politique, n'en était pas moins l'âme du complot, les chefs de l'armée demandaient au roi la démission du gouvernement fraternel. Un lancement de bombes donnait plus de poids à leur suggestion. Trois heures plus tard, Yassin Pacha démissionnait, et Hikmat Soulaïman était nommé président du conseil⁸.

Pour la première fois depuis 1932, le parti national entraît au gouvernement. Le fameux Jafar Abou Timan devenait ministre des finances, et son bras droit Kamil Chaderchi devenait ministre de l'économie nationale.

Derechef, la chambre des députés ne survécut pas au gouvernement qu'elle appuyait. Elle fut dissoute, après un an de vie à peine, et avant même que le nouveau cabinet se fût présenté devant elle. C'est ce qui a fait douter de la constitutionnalité de cette procédure⁹.

La nouvelle chambre, élue le 20 février 1937, se signalait par la présence de jeunes gens, avocats et journalistes, membres, pour la plupart, du parti national. Les anciens partis El-Ahd et El-Ikah

⁸ A.-J. Joumerd. P. 47.

A.R. Al-Hassany. T. IV, p. 190 et 214.

⁹ Idem, T. IV, p. 190 et s.

s'étaient littéralement volatilisés. Leurs chefs avaient été expulsés à la suite du coup d'Etat.

Malheureusement, les chefs militaires qui avaient aidé à ce changement de cabinet, ne paraissaient nullement disposés à céder la place au pouvoir civil. Et c'est pourquoi l'on vit se spectacle rare en Irak, où l'unité même du cabinet était brisée : quatre ministres nationalistes n'acceptant d'aucune façon de collaborer avec les dictateurs militaires. Cinq jours plus tard, un décret royal remplaçait les démissionnaires.

Toutefois, cet épisode eut des suites. Le gouvernement militaire sombra dans l'impopularité. Le 11 août 1937, alors qu'il était invité à assister aux manœuvres de l'armée turque, et qu'il faisait escale à Mossoul, le général Bakir Sidki fut assassiné à sa descente de l'avion, « par un soldat irakien, obéissant à un complot militaire » ¹⁰.

L'armée irakienne était divisée. Les partisans de l'opposition étaient les plus nombreux. Ils refusèrent de livrer au gouvernement les auteurs de l'attentat. Passant au contraire à l'offensive, ils exigèrent la démission collective du cabinet de Hikmat Soulaïman. Celui-ci jugea prudent de se retirer.

Il appartenait à Jamil Madfai de former son quatrième ministère. Le nouveau premier ministre, une fois de plus, se donna pour tâche de calmer les esprits échauffés. Cependant, lui aussi, recourut au fâcheux expédient d'une dissolution. La chambre dissoute n'avait duré que six mois ¹¹.

Les nouvelles élections furent marquées par la rentrée de Nori Pacha et de Rachid Ali. Nori Pacha avait à peine mis le pied en Irak qu'il fomentait un troisième coup d'Etat militaire. Sous la pression des armes, Jamil Madfai donna sa démission, le 24 décembre 1938 ¹².

A son tour, Nori Pacha, selon la tradition, demanda au roi la dissolution de la chambre, aussitôt qu'il fut revenu au pouvoir. De cette manière, il prévint de justesse le vote de défiance qui le mena-

¹⁰ A.-J. Joumerd. P. 47.

¹¹ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 12.

¹² Voir sur ces détails :

Le journal *El-Mowatyne*, « le citoyen », Bagdad, Nos 8 et 9 des 16 et 23 février 1952 et le N° du 29 mars de la même année. Voir aussi :

A. R. Al. Hassany. T. V., p. 43.

çait. On le voit, une fois de plus, le fonctionnement des institutions démocratiques était empêché.

Sur ces entrefaites, le jeune roi Gazi mourut des suites d'un accident, le 4 avril 1939. Comme son fils, Fayçal II, était encore en bas âge, la régence du royaume fut confiée à son oncle, le prince Abdul Ilah. Cette régence, prévue dans la constitution, avait été approuvée par le parlement ¹³.

Comme c'est l'usage lorsque change le chef de l'Etat, le premier ministre démissionna. Ce fut d'ailleurs à lui qu'incomba le soin de reconstituer le nouveau ministère.

Les événements de l'été 1939 sont trop connus pour qu'il soit besoin de les rappeler. Il peut être utile néanmoins d'indiquer leur incidence sur la politique irakienne.

Le parti de droite, qui était alors au pouvoir, était, on l'a vu, favorable à l'Angleterre, et, par conséquent, aux Alliés.

Le parti de gauche, qui n'était pas représenté à la chambre, s'abstenait de toute politique active.

Par la force des choses, c'est l'opposition fraternelle qui devint championne de la politique anti-britannique. On verra que cette attitude négative la contraindra, plus tard, à rechercher l'alliance de l'Axe, et provoquera ainsi sa disparition totale.

Nori Pacha ne put faire accepter une déclaration de guerre contre l'Allemagne. L'opposition neutraliste était si forte que le gouvernement dut s'en tenir à une demi-mesure : la rupture des relations diplomatiques avec Berlin, et le rappel du ministre plénipotentiaire ¹⁴.

La situation internationale eut pour effet de rompre derechef l'unité du ministère. Un des amis du premier ministre, Rostam Haïdar, titulaire du département des finances, fut assassiné en janvier 1940, dans son bureau à la suite d'un complot politique. L'action répressive de Nori Pacha fut constamment entravée par certains de ses collègues, si bien qu'il remettait sa démission, le 18 février 1940.

¹³ Idem, T. V., p. 66-67.

A.-J. Joumerd. P. 47.

¹⁴ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 84

Appuyé par certains officiers, Nori Pacha essaya cependant de former le cabinet suivant. Toutefois, il se heurta à une résistance plus grande qu'il ne l'avait pensé et, à la fin de mars, il quittait définitivement la présidence du gouvernement ¹⁵.

Rachid Ali assumait la tâche de lui succéder. Il réunit un ministère de coalition, le seul qui, depuis le premier coup d'Etat militaire de 1936, était légalement constitué. Nori Pacha gardait le portefeuille des affaires étrangères.

L'entrée en guerre de l'Italie devait singulièrement compliquer la tâche du nouveau gouvernement. Cette fois-ci, la Grande-Bretagne se fit pressante. L'attitude neutre de Rachid Ali excita son ressentiment. C'est ainsi que, le 16 novembre 1940, l'ambassadeur britannique à Bagdad disait au régent que son gouvernement n'avait aucune confiance dans la personne du premier ministre. Il rappelait le traité de 1930, qui exigeait, en son article premier, « une consultation franche et totale entre les deux pays dans toutes affaires politiques ».

Le cabinet irakien protesta vivement contre cette intervention étrangère. Le ministre des affaires étrangères, au nom du gouvernement irakien, ordonna au ministre de l'Irak à Londres de transmettre une protestation officielle au Foreign Office.

Minoritaire, Nori Pacha quitta le cabinet. Le gouvernement était divisé. Le parlement aussi. Rachid Ali proposa au régent de dissoudre la chambre des députés. La demande ne lui étant pas accordée, il se retira le 31 janvier 1941 ¹⁶.

Le cabinet suivant, de Taha El-Hachimy, fut le plus court de tous les ministères irakiens, qui, pourtant, ne se signalent guère par leur longévité. Un quatrième coup d'Etat militaire lui arrachait sa démission, deux jours plus tard.

C'est alors le début d'une crise unique dans notre histoire parlementaire.

Le régent Abdul-Ilah quitta la capitale pour se rendre à Bassorah, au sud du pays. Il cherchait à échapper à la pression militaire,

¹⁵ Voir l'article de l'ancien général de l'armée irakienne :

Hussein Fawzi dans le journal *El-Mowatyne*, N° 10, du 8 mars 1952 (Bagdad, Irak). Voir également : A. R. Al-Hassany. T. V., p. 99 et 102.

¹⁶ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 112, 135, 137, 145, 147 et 158.

ainsi qu'il l'expliquait dans un discours qu'il prononça plus tard, pour commenter ces événements ¹⁷.

Le chef de l'Etat étant absent, la démission du premier ministre ne pouvait être régulièrement acquise.

Afin de sortir de cette impasse, les chefs militaires décidèrent de constituer un gouvernement provisoire, le 3 avril 1941. C'est Rachid Ali, on s'en doute, qui le présida. Le nouveau chef de ce « gouvernement de défense nationale » convoqua les deux chambres. La séance extraordinaire du 10 avril 1941 prononça, à l'unanimité, la destitution d'Abdul-Ilah et son remplacement par le chérif Schraf. Celui-ci accepta aussitôt la démission de l'ancien cabinet de Taha El-Hachmy, et chargea Rachid Ali de former le nouveau ministère ¹⁸.

La gravité de cette procédure n'échappera à personne.

On l'a vu, dans l'introduction, le chef d'un Etat parlementaire est irresponsable. Cela signifie, s'il s'agit d'un président de la République, qu'il ne saurait être destitué qu'en cas de condamnation pénale pour haute trahison. S'il s'agit d'un monarque, la situation est encore plus claire. La personne même est inviolable : une destitution équivaldrait, dès lors, à une révolution.

Aux termes de la constitution du 21 mars 1925, le régent, qui remplit les fonctions de chef de l'Etat pendant la minorité de l'héritier royal, a, lui aussi, tous les droits de la couronne. C'est dire que la décision du 10 avril 1941 a un caractère révolutionnaire.

Ajoutons, pour réfuter une éventuelle objection, qu'Abdul Ilah, en quittant la capitale, ne s'était rendu coupable d'aucun manquement à ses devoirs constitutionnels. C'est, répétons-le, une pression militaire qui l'obligea à se retirer dans le sud du pays.

Cette révolution anti-britannique déclencha une riposte immédiate. Comme elles ne parvenaient plus à faire respecter les clauses du traité anglo-irakien du 30 juin 1930, les troupes britanniques débarquèrent à Bassorah, le 30 avril 1941. Bien malgré lui, le gouvernement irakien faisait désormais cause commune avec Hitler. Toutefois, en moins d'un mois, grâce à leur écrasante supériorité numérique, les Anglais occupaient Bagdad. Le premier juin, le prin-

¹⁷ Voir : le discours du prince Abdul-Ilah du 14 juillet 1941, publié par l'imprimerie du gouvernement, 1941, p. 15, 16 et 20.

¹⁸ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 166, 176, 184, 192 et 200.

ce Abdul-Ilah rentrait dans la capitale. Rachid Ali trouva un asile en Arabie séoudite, où il séjourne encore actuellement ¹⁹.

Comme toujours, c'est Jamil Madfai qui fut appelé à rétablir l'ordre. La tâche était si malaisée qu'il dut déclarer la loi martiale. La répression, excessive, fut prise en mains par Nori Pacha lui-même, qui constitua un nouveau gouvernement, le 9 octobre 1941. Sous son impulsion, l'Irak ne tarda pas à déclarer la guerre aux puissances de l'Axe (13 janvier 1943), et à adhérer au Pacte des Nations Unies ²⁰.

La chambre des députés fut dissoute le 9 juin 1943. Il convient de signaler que c'était la première fois qu'une chambre avait subsisté jusqu'à la fin de sa législature. Mais au prix de quels compromis ! C'était la chambre que Rachid Ali avait cherché à faire dissoudre. C'était la même qui avait prononcé la destitution du prince Abdul-Ilah. C'est encore elle qui, à l'issue du conflit anglo-irakien, avait rappelé le régent en lui présentant officieusement une motion de soumission et de regret.

Nori Pacha, maître incontesté de la politique irakienne, jugea utile de se retirer vers la fin de la deuxième guerre mondiale, et de laisser à un autre le soin de préparer le retour à la paix. Cette adaptation menaçait d'être difficile. Depuis plusieurs années déjà, le pays vivait sous des lois exceptionnelles. Un ministère Hamdi El-Bachachi échoua dans cette tâche de transition. Il était réservé à Tawfik El-Swaidi de ramener la nation à une vie constitutionnelle plus normale. C'est lui, par exemple, qui inaugura la renaissance des partis politiques, en 1946 ²¹.

Si l'on dresse un bilan de l'histoire ministérielle irakienne entre 1932 et 1946, on distingue nettement trois périodes.

La première, de 1932 à 1936, nous montre la lutte des partis politiques. Les trois groupes principaux se disputent le pouvoir. Le ministère est généralement formé grâce à des compromis.

La deuxième période dure de 1936 à 1941. C'est une période de coups d'Etat militaires. Il n'y en eut pas moins de quatre, qui, tous, bien entendu, déclenchaient une crise ministérielle. Les chefs de gouvernement étaient imposés par la force des armes. La brutalité

¹⁹ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 210, 211 et 228.

²⁰ A. R. Al-Hassany. T. V., p. 210, 211 et 228. T. VI, p. 9, 41, 81 et 100.

²¹ A. R. Al-Hassany. T. VI, p. 204 et 293.

politique trouva son expression la plus violente dans la révolution d'avril 1941, où l'on vit que les militaires n'hésitaient pas à s'attaquer au chef de l'Etat lui-même.

La troisième période s'étend de 1941 à 1946. C'est la consécration d'une politique totalement dévouée à la cause anglaise, ou plutôt à celle des Nations Unies.

Au cours de cette période, tous les ministères étaient dominés par la personnalité de Nori Pacha.

Ce bilan ne donnait aucun sujet de fierté aux véritables partisans d'un régime parlementaire normal. Au point que certaines voix se firent entendre, qui préconisaient une revision de la constitution. Mais il est clair que la constitution irakienne n'est pour rien dans les perpétuelles agitations politiques du pays.

C'est ce que disait déjà sans aucune équivoque Tawfik El-Swaidi lui-même, en un discours qu'il prononçait à la chambre le 27 mai 1943.

« A ma connaissance, il n'y a aucune raison particulière de modifier la constitution de 1925. Si la marche du peuple irakien vers un idéal démocratique a été difficile, ce n'est pas à cause d'un défaut de notre loi organique, mais bien du fait de sa mauvaise application ²² ».

L'orateur expliquait là, de façon très exacte, tous les errements de la politique irakienne.

Le mal vient, on s'en doute, en tout premier lieu, de l'irrégularité des élections à la chambre des députés. Il n'était pas étonnant, par exemple, qu'un citoyen de Bagdad vînt représenter au parlement une région agricole de l'extrême sud, dont il ignorait même l'existence. Mr Ireland, qui a étudié de très près l'évolution de l'Irak, écrivait : « Les membres de la chambre des députés ont toujours su profiter de leur position pour obtenir des avantages personnels. Et, singulièrement, la crise agricole de 1931 a donné un prétexte aux propriétaires fonciers de renforcer encore leur situation par les nouvelles lois qu'ils ont été appelés à voter » ²³.

La chambre des députés était ainsi composée, ordinairement, de féodaux qui s'incrustaient dans la vie publique. Il ne fallait dès lors

²² A. R. Al-Hassany. T. VI, p. 121-122.

²³ P. W. Ireland. Op. cit., p. 431, 432 et 433.

pas s'attendre qu'elle exerçât le rôle que lui confèrent les traditions démocratiques, de contrôler le cabinet et d'assurer l'harmonie entre la nation et ceux qui la gouvernent.

Pendant de nombreuses années, la chambre n'a été qu'une béquille pour le gouvernement, et point du tout un organe de contrôle. Il n'y a rien d'étonnant que la responsabilité politique des ministres n'ait jamais été mise en cause. Et pourtant, on l'a vu, ce n'étaient pas les moyens de le faire qui manquaient.

Depuis 1946, la situation s'éclaircit. Désormais, le peuple irakien va se faire entendre. Puisqu'il est si mal représenté, c'est lui qui se charge d'imprimer à la politique gouvernementale la direction qu'il entend lui voir prendre. L'opinion publique acquiert une influence toujours grandissante. En voici trois exemples :

En 1946, alors que la question palestinienne commençait à devenir brûlante, le premier ministre Arshad-Omary appuya si mollement les revendications arabes que le peuple réclama à grands cris sa démission et l'obtint.

Deux ans plus tard, lorsqu'il apprit que le chef du gouvernement, qui était alors Salih Jabor, s'était rendu à Londres afin d'y conclure un nouveau traité avec la Grande-Bretagne, en remplacement de celui de 1930, c'est également par des démonstrations et des combats de rues, qu'il exprima son mécontentement, et qu'il parvint, après quatre mois d'efforts, à se défaire d'un cabinet insatisfaisant.

Ce sont encore les relations anglo-irakiennes qui déclenchèrent, en 1952, un nouveau soulèvement populaire contre le ministère du général Nor-Il-Din Mahmoud, dont l'attitude anglophile heurtait les sentiments les plus profonds de la nation.

Par ces interventions directes, le peuple a donc suppléé à la carence de l'assemblée. C'est un réel progrès. Ce n'est toutefois pas encore l'accomplissement définitif de l'idéal parlementaire. La chambre basse n'exerce pas ses véritables prérogatives. Il se passera de longues années avant qu'elle apprenne enfin à faire usage des procédés que la loi constitutionnelle met à sa disposition.

CONCLUSION

On ne saurait assez le répéter, l'expérience parlementaire irakienne n'est pas concluante.

Cet échec s'explique, principalement, par deux raisons, l'une de politique extérieure, l'autre de politique intérieure.

A. — La subordination de l'Irak à l'égard de la Grande-Bretagne, qui se justifiait peut-être à l'origine, est aujourd'hui un fâcheux anachronisme. L'Irak est assez évolué pour se gouverner tout seul.

D'une manière ou d'une autre, il faut trouver le moyen de mettre fin aux effets des traités liant le pays à une puissance étrangère. Aussi bien, on peut se demander si ces traités sont vraiment obligatoires pour le peuple irakien. En effet, ils ont été ratifiés, la plupart, par des chambres issues d'élections irrégulières, qui ne représentaient pas véritablement la nation.

B. — L'Irak, nous l'avons dit, est aujourd'hui un peuple évolué. Cela ne signifie pas toutefois que son évolution soit achevée. La persistance du régime féodal est un de ses défauts les plus visibles.

* * *

La responsabilité politique des ministres faisait l'unique objet de ce travail.

Pourtant, il est évident qu'on n'en saurait parler sans examiner brièvement le statut du pouvoir législatif.

C'est le pouvoir législatif qui, en régime parlementaire contrôle le gouvernement et passe en revue le fonctionnement de l'administration. Mais encore faut-il qu'il soit propre à exercer ce droit.

Il nous paraît, à cet égard, que le mode de recrutement des chambres est d'une importance primordiale.

1. — La chambre des députés irakienne est actuellement élue — si l'on peut employer ce terme — au scrutin uninominal, majoritaire, à un seul tour. Le suffrage direct n'était introduit qu'en 1953.

Les inconvénients du système purement majoritaire sont bien connus. D'une part, il arrive habituellement que le parlement ne représente qu'une minorité. D'autre part, et par réaction, il se pourrait que certains députés élus par les coalitions de fortune, ne soient pas en mesure d'adopter une politique précise.

Avec le scrutin de listes, bien entendu, les électeurs ne peuvent pas connaître personnellement tous les candidats, parce que la composition des listes est arrêtée par un comité électoral. Les avantages de cette méthode électorale sont notoires eux aussi. En particulier, elle assure une représentation équitable de toutes les tendances de la nation. Par ailleurs, elle empêche que le vote ne se concentre sur des personnes déterminées. Les suffrages iront bien plutôt à des idées.

Un scrutin uninominal a, en outre, le défaut d'accorder aux ministres une trop large part dans les élections. Les circonscriptions étant restreintes, les influences gouvernementales s'exercent plus facilement. Mais, dans le système de listes, les circonscriptions sont si étendues que l'intervention ministérielle ne pourrait guère produire les mêmes effets.

Un système plurinominal et proportionnel conviendrait mieux au parlementarisme irakien. Il faudrait, au surplus, que les élections se fassent selon le scrutin de listes. A l'avis de M. le Professeur Laferrière, le système de listes « donne à la compétition électorale un cadre plus vaste et il ne fait pas intervenir au même degré les considérations de personnes » ¹.

Le système majoritaire est injuste à l'égard de la minorité, à l'égard des électeurs individuellement et des partis politiques aussi. Ecrivant dans cet ordre d'idées, M. Laferrière avait conclu que « le système majoritaire fausse les données du gouvernement représentatif. Il conduit, ou risque de conduire, à des résultats qui sont la contradiction de l'idée même du gouvernement représentatif. Il entraîne presque inévitablement une déformation de cette forme du gouvernement » ².

¹ J. Laferrière. Manuel, op. cit., p. 553.

² J. Laferrière. Op. cit., p. 561-562.

2. — Actuellement, le Sénat irakien est nommé par le gouvernement.

Dorénavant, il conviendrait que la chambre haute soit élective, elle aussi. Afin d'empêcher qu'elle ne soit qu'une doublure de la chambre basse, il serait possible de subordonner son recrutement à des conditions différentes, et de donner à son mandat une autre durée.

Evidemment, le Sénat perdrait sa signification historique. Certains pourraient même craindre que son éligibilité soit un pas vers sa disparition. Cependant, même dans les Etats simples, le système bicaméral a son utilité. D'une part, il fait obstacle au gouvernement des assemblées, ainsi qu'on appelle cette situation où le pouvoir législatif est le maître incontesté (la Convention, sous la révolution française). D'autre part, il entrave la dictature d'un cabinet qui aurait composé la chambre unique selon son bon plaisir.

Il est clair que le Sénat, une fois électif, aura les mêmes attributs que la chambre des députés. Un conflit des deux chambres se résoudra en une assemblée plénière. Les décisions s'y prendront à une majorité qualifiée, par exemple deux tiers, de façon que la chambre la moins nombreuse (en principe le Sénat) n'y soit pas en constante infériorité.

L'égalité des deux corps législatifs apparaîtra clairement dans l'exercice du contrôle gouvernemental, par lequel nous terminerons.

3. — C'est évidemment le roi qui choisit le premier ministre. Mais il le choisira parmi les personnes qui jouissent de la confiance du pays, et ne désignera pas un président de sa convenance. Du reste, dès l'instant que la responsabilité ministérielle ne sera plus un vain mot, ce sera pour lui le seul parti possible, s'il ne veut s'exposer à un désaveu immédiat.

Les pouvoirs du monarque, très limités quand il s'agira de choisir le chef du cabinet, seront inexistants quand il faudra composer le ministère. Le chef de l'Etat se contentera, alors, de ratifier les propositions de son premier ministre.

Le cabinet une fois constitué, sa première démarche sera de se présenter devant les chambres, afin d'obtenir la confiance sur le programme qu'il compte poursuivre. Le premier ministre, dans le discours du trône, expliquera le futur plan de son gouvernement. Le chef de l'opposition, dans son Adresse, formulera ses objections. Un vote s'ensuivra.

Si le vote est favorable, le gouvernement peut commencer son activité.

Si, en revanche, l'une ou l'autre des chambres exprime un vote de défiance, le gouvernement démissionnera. Le recours à la dissolution de la chambre hostile doit être sérieusement limité. En effet, jusqu'à maintenant, les ministères irakiens ont fait de ce droit un emploi abusif. A cet égard, on s'inspirera utilement de la constitution française de 1946, qui garantit l'indissolubilité de l'Assemblée Nationale pendant les premiers dix-huit mois de sa législature (article 51).

Afin de maintenir l'accord entre le gouvernement et la nation, il est de première importance qu'un nouveau vote de présentation ait lieu au commencement de chaque législature. Ce sera là un moyen très pratique de vérifier que les ministres représentent toujours bien la nation.

Le chef de l'Etat ne jouera véritablement son rôle d'arbitre que si un conflit surgit entre le cabinet et l'une des chambres à une époque où la dissolution peut être prononcée. Dans ce cas, l'attitude de la chambre la plus récemment élue sera déterminante. Le maintien de son hostilité signifiera, inévitablement, la chute du ministère.

Le régime parlementaire irakien aura tout à gagner d'une simplification des règles constitutionnelles. C'est ainsi, par exemple, qu'une symétrie parfaite entre les deux chambres législatives nous paraît désirable. E. M. Joumerd va sans doute à contre-courant, quand il cherche à maintenir au Sénat son caractère féodal, et même à l'accentuer, en faisant dépendre de lui la dissolution de la chambre basse, par un emprunt artificiel à la pratique parlementaire de la troisième république française⁵.

⁵ A.-J. Joumerd. P. 261-262.

BIBLIOGRAPHIE

En français

- AMOS, Maurice, *La constitution anglaise*. Paris, 1935.
- ANSON, *Lois et pratiques constitutionnelles de l'Angleterre*. Paris, 1905.
- AULARD et GUETZEVICH, Mirkine, *La déclaration des droits de l'homme*. Paris, 1929.
- BARTHELEMY, J., *L'introduction du régime parlementaire en France*. Paris, 1904.
- BARTHELEMY, J., *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*. Paris, 1906.
- BARTHELEMY, J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions « Bibliothèque de l'institut international de droit public »*. Paris, 1934.
- BARTHELEMY, J., *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1933.
- BARTHELEMY, J., *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1939.
- BATELLI, Maurice, *L'équilibre entre les pouvoirs exécutifs et législatif*. Genève, 1943.
- BLUM, Léon, *Lé réforme gouvernementale*. Paris, 1936.
- BLUNTSCHLI, *La politique*. Paris, 1883.
- BLUNTSCHLI, *Droit public*. Paris, 1885.
- BOISSIER, L., *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère*. Genève, 1926.
- BOUTMY, *Le développement de la constitution et la société politique en Angleterre*. Paris, 1887.
- BONDE, *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1925.
- BRYCE, James, *La république américaine*. Paris, 1900.
- BURDEAU, G., *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*. Paris, 1932.
- CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris, 1922.
- CARBON, *Pratique constitutionnelle de la France*. Paris, 1929.
- CAPITAN, *Le régime parlementaire « Mélanges Malberg »*. Paris, 1933.
- COMBATHECRA, X.-S., *Essai sur le régime parlementaire*. Paris, 1889.
- DARESTE, *Les constitutions modernes*.
- DESLANDRES, Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France*. Paris, 1937.
- DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. Paris, 1857.

- DUPRIEZ, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*. Paris, 1892.
- DICEY, *Introduction à l'étude du droit*. Paris, 1902.
- DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1907.
- DUGUIT, *Les transformations du droit public*. Paris, 1913.
- DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1928.
- ERSKINE, May, *Lois et privilèges du parlement*. Paris, 1909.
- ESMEIN, *Elément de droit constitutionnel*, l'édition de 1899, l'édition de 1914 revue par Barthélémy, de 1928, revue par H. Nezard.
- FRANQUEVILLE, *Les institutions de l'Angleterre*. Paris, 1864.
- GRAMAUSSEL, *Les messages présidentiels en France*, Paris, 1928.
- GORDON, *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat*. Paris, 1932.
- GOUZINET, *La dissolution des assemblées politiques*. Paris, 1933.
- GUIGNE, Claude, *De l'origine de la signature et de son emploi au moyen âge, principalement dans les pays de droit écrit*. Paris, 1863.
- GUIZOT, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*. Collection Pastoret, objets constitutionnels, T. 46.
- HERVIEU, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions*. Paris, 1893.
- HALEVY, Elie, *Histoire du peuple anglais au XIX^e siècle*. Paris, 1913.
- HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1923.
- HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, 1927.
- HOOPER, Charles, *L'Irak et la Société des Nations*. Paris, 1928.
- JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*. Paris, 1913.
- JEZE, Gaston, *Les principes généraux de droit administratif*. Paris, 1930.
- KELSEN, H., *La démocratie, sa nature, sa valeur*. Paris, 1932.
- LAMBERT, E., *Le gouvernement des juges*. Paris, 1921.
- LASKI, Harold, *Grammaire de la politique*. Paris, 1934.
- LASKI, Harold, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, 1950.
- LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1947.
- LEYRET, H., *Le président de la république, son rôle, ses droits et ses devoirs*. Paris, 1913.
- MALEZIEUX, R. et ROUSSEAU, J., *La constitution de la IV^e république*. Troisième édition, Paris, 1955.
- MANDELSTAM, André, *Le sort de l'Empire ottoman*. Paris, 1917.
- Du même, *La S.D.N. et les puissances devant le problème arménien*. Paris, 1925.
- MATTER, Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires*. Paris, 1898.

- MESTRE, *La constitution de l'Etat*, « *La réforme de l'Etat* ». Paris, 1937.
- MIRKINE, Guetzevitch, *Les nouvelles tendances de droit constitutionnel*. Paris, 1931.
- MIRKINE, Guetzevitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*. Paris, 1934.
- MIRKING, Guetzevitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*. Paris, 1938.
- MOREAU, *Pour le régime parlementaire*. Paris, 1903.
- MOREAU, *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1921.
- NEZARD, H., *Eléments de droit publics*. Paris, 1931.
- ORDINAIRE, Maurice, *La revision de la constitution*. Paris, 1934.
- PRELOT, Marcel, *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1952.
- PARADOL, Prévost, *La France nouvelle*. Paris, 1884.
- ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*. Paris, 1867.
- REDSLOB, *Le régime parlementaire*. Paris, 1924.
- SCELLE, *Précis de droit des gens*. Paris, 1931.
- SIMON, *La loi de Tréveneuc et ses précédents*. Paris, 1911.
- SIRIEX, P.-H., *Le régime parlementaire anglais, contemporain*. Paris, 1935.
- STUBBES, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. Paris, 1927.
- VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1949.

En anglais

- ANSON, *The law and custom of the constitution*. Oxford, 1922.
- BAGEHOT, *The english constitution*. London, 1910.
- BISHOP, Cortland, *History of elections in the american colonies*. Colombia, 1893.
- BIGHAM, Clive, *The prime minister in England*. New-York, 1923.
- BLAUWELT, M. T., *The development of the cabinet government in England*. New-York, 1902.
- DICEY, *Introduction to the study of law*. London, 1939.
- ERSKINE, May, *Constitutional history of England*. London, 1901.
- IRELAND, P. W., *Iraq a study in political development*. London, 1937.
- KEIR, *The constitutional history of modern Britain*. London, 1938.
- LASKI, H. Harold, *State of parties and the right of dissolution*. London, 1924.
- LOW, Sidney, *Government of England*. London, 1904.
- LOWELL, *Government of England*. London, 1914.
- OXON, *The principales of English law of the constitution*. London, 1939.
- PONSONBY, *Democracy and diplomacy*. London, 1915.
- STUBBES, *Constitutional history of England*. London, 1897.
- TODD, *Parliamentary government in England*. London, 1892.

En arabe

- AL-HASSANY, A. R., *Histoire des ministères irakiens*. Zaida, Liban, 1953.
EL-MOWATYNE, (*Journal périodique*), les 16 et 23 février 1952, Bagdad.
PRINCE ABDUL-ILAH, *Discours du 14 juillet 1941*. Bagdad, Irak.

Thèses de doctorat

- AYOUB, Charles, *Les mandats orientaux*. Thèse de Paris, 1924.
AL-GAMMAL, A. H., *La fin des mandats internationaux et l'expérience irakienne*. Thèse de Dijon, 1932.
BLOCH, *Le régime parlementaire en France sous la troisième république*. Thèse de Paris, 1906.
CRAYSSAC, *de la responsabilité des ministres*. Thèse de Bordeaux, 1890.
CANNAC, *Le droit de dissolution*. Thèse de Bordeaux, 1898.
CANNAC, *Le droit de dissolution*. Thèse de Paris, 1927.
CLOS, J., *De la responsabilité des ministres*. Thèse de Paris, 1886.
GIGOUT, Paul, *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la constitution de 1875*. Thèse de Dijon, 1899.
GORDON, E., *La responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*. Thèse de Paris, 1931.
GOUET, Yves, *De l'unité du cabinet parlementaire*. Thèse de Rennes, édition Paris, 1930.
ILHAN, Arsel, *La responsabilité politique ministérielle et la chambre des Lords*. Thèse de Genève, 1949.
JOURMERD, A.-J., *La constitution irakienne de 1925, en théorie et en pratique*. Thèse de Paris, 1941.
MAYOUX, J., *De la solidarité ministérielle*. Thèse de Paris, 1918.
MOUCHANT, *La commission des finances de la chambre des députés*. Thèse de Nancy, 1927.
MUGNIER, J.-F., *De Pitt à Winston Churchill, le gouvernement du cabinet en Grande-Bretagne*. Thèse de Dijon, 1948.
NOLDE, E., *L'Irak, origines historiques et situation internationale*. Thèse de Paris, 1933.
PIERRE, Louis, *La présidence du conseil, son organisation*. Thèse de Paris, 1935.
RADENAC, *La dissolution des assemblées législatives*. Thèse de Paris, 1897.
RIGNY, Louis, *La dissolution dans la constitution de 1875*. Thèse de Paris, 1900.

- SIMONET, *Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789*. Thèse de Paris, 1899.
- SEGARD, *La responsabilité des ministres*. Thèse de Paris, 1903.
- SOULIER, A., *L'instabilité ministérielle sous la troisième république*. Thèse de Strasbourg, édition Paris, 1939.
- VELDE, Vande, *De la responsabilité des pouvoirs exécutifs au point de vue politique et pénale dans la constitution de 1875*. Thèse de Rennes, 1893.
- WELLS, Maurice, *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les chambres hautes*. Thèse de Paris, 1898.
- YON-SUN, Schen, *Le contre-seing sous la constitution de 1875*. Thèse de Lyon, 1943.

Périodiques

- BARTHELEMY, J., *Revue politique et parlementaire*, 1954, p. 247.
- BERLIA, Georges, *La présidence de la république*. *Revue de droit public*, 1948, p. 50.
- BERLIA, Georges, *La revision constitutionnelle*. *Revue de droit public*, janvier-mars 1955.
- BERTRAND, *La présidence du conseil*. *Revue de droit public*, 1948, p. 435.
- BLONDEL, André, *La cessation des mandats et le cas de l'Irak*. *Revue générale de droit international public*, 1932.
- BURDEAU, *Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946*. Dans la revue de droit public, 1946.
- CADART, Jacques, *Le Parliament Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne*. *Revue de droit public*, 1952.
- DUGUIT, *La séparation des pouvoirs*. *Revue d'économies politiques*, 1893, p. 99.
- DELBEZ, *Recherches sur la classification des pouvoirs publics*. Dans la revue de droit public, 1929.
- DEVAUX, J., *Le rôle du Sénat et la responsabilité ministérielle*. *Revue de droit public*, 1925.
- GOUET, *Revue de droit public*, 1923, p. 197.
- JEZE, *De la collaboration des ministres*. *Revue de droit public*, 1906, p. 45.
- LAFERRIERE, *Le contre-seing ministériel*. Dans la revue générale d'administration, 1908.
- LAUGEL, M., *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1872, p. 261.
- LE FUR, *L'affaire de Mossoul*. *Revue générale de droit international public*, 1926, p. 66.
- MARTIN William, *Journal de Genève*, 21 mai 1932.
- MELLOT, Albert, *Le mandat anglais pour l'Irak*. Dans la *Revue générale de droit international public*, 1925.

- MIRKINE, Guetzevitch, *La république parlementaire*, revue sociologique, 1951. Revue de droit public, 1935, p. 671.
- NOLDE, B.-B., *L'union douanière austro-allemande*. Dans la même revue, 1932.
- PELLOUX, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*. Revue de droit public, 1934, p. 238.
- PERNOT, Maurice, *Deux expériences, l'Irak et la Syrie*. Revue des Deux-Mondes, 1927.
- PESKA, *Le tribunal électoral dans la république tchécoslovaque*. Dans la revue de droit public, 1923.
- REDSLOB, *Une réforme constitutionnelle*. Revue politique et parlementaire, 1929.
- VILLERS, *La convention pratique-t-elle le gouvernement parlementaire ?* Revue de droit public, 1951.

DOCUMENTS

- Journal officiel de la S.D.N., 1932.

TABLE DES MATIERES

Introduction. Le régime parlementaire se caractérise par la responsabilité politique des ministres.	
Avant-propos	5
1. Définition du régime parlementaire	6
2. De quelques caractères du régime parlementaire	8
A. Les partis politiques	8
B. Irresponsabilité politique du chef de l'Etat, spécialement en Angleterre et en France	11
C. Responsabilité politique des ministres devant les chambres	14
D. L'unité du ministère et la solidarité ministérielle	15
E. Droit de dissolution	17

PREMIERE PARTIE

LES MINISTRES

Chapitre I. Caractères juridiques des ministres	23
Chapitre II. Nomination et révocation des ministres	27
Chapitre III. Des fonctions des ministres	32
Chapitre IV. Le contre-seing ministériel	36

DEUXIEME PARTIE

LA RESPONSABILITE POLITIQUE DES MINISTRES

Chapitre I. Histoire	
A. En Angleterre	40
B. En France	46
Chapitre II. Fondement	50
Chapitre III. Nature	53
Chapitre IV. Mise en cause	59

Section I. La mise en cause existe-t-elle devant la chambre haute aussi bien que devant la chambre basse	59
Section II. Les procédés	62
A. <i>En France</i>	
Les procédés directs	63
1. La question de confiance	63
2. La motion de censure	63
3. L'interpellation	64
Les procédés indirects	
1. La demande de communication	65
2. L'enquête	65
3. La question	66
4. La pétition	67
5. Le vote du budget	67
B. <i>En Angleterre</i>	
1. Le vote du budget	68
2. La motion d'ajournement	68
Chapitre V. Conséquences	71
Contrôles parlementaires sur l'action gouvernementale	71
A. Angleterre	71
B. En France	75

TROISIEME PARTIE

LA RESPONSABILITE POLITIQUE DES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION IRAKIENNE DU 21 MARS 1925

Chapitre I. Développement politique de l'Irak jusqu'en 1925	81
Sous l'Empire Ottoman	81
L'Irak sous l'occupation britannique et sous mandat	84
La naissance de l'Etat de l'Irak	87

Chapitre II. La constitution irakienne du 21 mars 1925 . .	90
Introduction	90
Les droits du peuple	93
Les droits de la couronne	94
Le pouvoir législatif	94
Les ministres	95
Chapitre III. La responsabilité des ministres dans la pratique parlementaire irakienne	98
Conclusion	110
Bibliographie	115

Errata

- P. 8, note 13* : « Eisenmenn », lire « Eisenmann ».
- P. 9, ligne 13* : « Batelli », lire « Battelli ». (Idem, *p. 9, note 17.*)
- P. 22, note 66*, avant-dernière ligne : « Jellink », lire « Jellinek ».
- P. 24, note 2* : « Malgerg », lire « Malberg ».
- P. 26, note 8* : « Wedel », lire « Vedel ».
- P. 29, note 6* : « Rtpublique », lire « République ».
- P. 38, note 8* : « Graumaussel », lire « Gramaussel ».
- P. 40, note 3* : « Colombia », lire « Columbia ».
- P. 41, note 6* : « Combotheera », lire « Combathecra ».
- P. 45, ligne 21* : « Morrisson », lire « Morrison ».
- P. 47, ligne 3 de la note 24* : « Blutschli », lire « Bluntschli ».
- P. 48, note 28 et note 29* : « Duvergnier », lire « Duverger ».

